جـامعة الجزائـر
كلية العلوم السياسية والإعلام
قسم العلوم السياسية

بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير فرع التنظيم السياسي والإداري بعنوان :

الحياد السياسي للجهاز الإداري الجزائري

بعـد إقـرار التعدديـة الحزبيـة

(1989 – 1997)

من إعداد الطالب:
رداوي عبد المالك

تحت إشراف الأستاذ:
د/ عامر رخيلة

2004 - 2003

شكر وتقدير

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هدا العمل المتواضع، فالحمد لك ربي حتى ترضى والحمد لك إدا رضيت والحمد لك بعد الرضى.

على الأصل نمشي والأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه وأن نسدي الشكر لمستحقيه ممن أفادونا ولو بكلمة طيبة .

أولاً وقبل كل شيء لأستاذي الفاضل المشرف على إخراج هدا البحث لرؤية النور الدكتور عامررخيلة

وثانيًا لزميلي في العلم والمعرفة الذي ساعدني كثيرًا في إنجاز هدا البحث هبال عبد العالي

وأخيرًا لصديقاي الدين ساهما في إخراج هدا البحث بهاته الحلة الجميلة شرحبيل توفيق وشريف عبد الله

وإلى كل الدين قدموا لي يد العون والمساعدة خلال إنجاز هدا البحث .

عبد المالك

إهـــداء

إلى الذي أنار دربي وحسن خُلُقي وعلمني أن الحياة معركة المنتصر فيها من كان سلاحه العلم والمعرفة، ومنارتي التي أرسوا إليها حين أخطئ الطريق، وقدوتي في الحياة...أبي العزيز

إلى من غمرتني بنبع حنانها وعطفها، إلى التي لم تبخل علي بدعواتها، إليك يا هدية الرحمان يا منبع الحب يا بحر الحنان ...إلى أمي الغالية

إلى من دفع نفسه رخيصة في سبيل الوطن إلى أخي الراحل ...فريد

إلى من قاسمتهم معنى الحياة فكانوا سندًا لي ...إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل مناضل في سبيل أن ترفع راية العلم والمعرفة في ربوع هدا الوطن العزيز، إلى كل من رام إلى العيش في رحاب العلم والاستضاءة بنوره

إلى من ساروا معي في درب العلم والمعرفة في دفعة العلوم السياسية بجامعة باتنة دفعة (1996 – 2000) وأخص بالذكر عبد العالي، العربي، هشام، الساسي، والآخرين

إلى كل من عرفت بهم ومنهم الطريق أصدقائي وأحبابي توفيق، عبد الله، نصر الدين، فاتح ، عمار، سليم، عزوز، شعيب، والآخرين في مجموعة (S2)

إلى كل من لم يجد اسمه فغضب...

أهدي ثمرة هدا الجهد المتواضع

عبد المالك

مقـدمة :

إن الأصل أن الفرد حر في حدود القانون في التعبير عن أفكاره التي يؤمن بها، و له الحق في إبداء رأيه بكل الوسائل التي يسمح بها القانون ، و لكن الـدولة من جانب آخر لاتفـرض دخول سلك الوظيفة العمومية على أحد ، فإذا ما اتجه أحد الأفـراد إلى نظام سلك الوظيفة العمومية فإنه بإرادته يكون قد أخضع نفسه للقيود و الإلتزامـات التي يفرضها مركزه القانوني الجديد ، ومن هذه القيود ضرورة معاملة جميع المنتفعـين من خدمات المرفق العام على قدم المساواة مهما كانت إتجاهاتـهم وآرائهم السياسية و معتقداتهم الإيديولوجية، أي ضـرورة الإلتزام بمبدأ الحياد في آداء عمله، أو كما يصطلح عليه بالإلتزام بمبدأ الحياد السياسي .

و في الجزائر على إثر المصادقة على دستور 23 فيفري 1989 تبنت الجزائر التعددية الحزبية، حيث سمح هذا الدستور لأول مرة في تاريخ الجزائر المستقلة بحرية الإنشاء و الإنضمام إلى الأحزاب السياسية من أجل الوصول إلى السلطة و ممارستها، و هذا بعد حوالي ثلاثين سنة من الأحادية الحزبية، حيث كان حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الواحد في الساحة السياسية في الجزائر، و يمثل البوتقة التي تجتمع فيها كل الحساسيات السياسية، كما أنه يعتبر السبيل للوصول إلى الوظائف السامية في الدولة .

واعتماد نظام التعددية الحزبية في بلادنا أدى إلى إحداث تحولات في الأطر العلاقاتية التي تربط بين السياسة و الإدارة حيث أوجب ضرورة تطبيق قواعد اللعبة الديمقراطية التي نجد من أهم أركانها الشفافية و إعطاء كامل الحرية للأحزاب من أجل القيام بدورها في تنشيط الحياة السياسية دون قيود أو تدخل من طرف السلطة أو أي أحد من أجهزتها، و خاصة الجهاز الإداري الذي يلعب دورا مهما في الحياة السياسية لأنه يعتبر الأداة التي يمكنها تكريس و تجسيد الديمقراطية و التعددية على أرض الواقع، و ذلك إما بتوخيه لمبدأ الحياد و الشفافية أو الإنحياز لصالح تيار أو حزب سياسي ما، و هذه النقطة طرحت بشدة في العديد من المرات من طرف الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام في بلدنا، هذا إن دلّ على شئ إنما يدل على دور الجهاز الإداري في الحياة السياسية .

1-أهمية الموضوع : تكمن أهمية موضوع الحياد في أنه يعتبر متغيرا رئيسيا لابد من تناوله بالبحث و الدراسة، لأنه يعتبر من بين العناصر الأساسية التي يؤدي وجودها إلى قيام نظام ديمقراطي

تعددي و شفاف، ذلك أنه من دواعي الممارسة الديمقراطية الحرة و النـزيهة ضرورة قيام الصراع الحزبي على أساس المساواة التامة بين الأحزاب السياسية في المنافسة من أجل الوصول إلى السلطة، فلا يجب أن يكون تفضيل لأي حزب على آخر أو تيار سياسي على حساب تيار آخر.

و لذلك يسعى كل نظام سياسي إلى تكريس هذا المبدأ على أرض الواقع لأنه يضفي مزيدا من المشروعية على حكم الحزب أو التيار السياسي الحاكم.

2-الهدف من الدراسة : تهدف دراستنا هاته إلى التعريف أولا بهذا المبدأ و الأسس التي يقوم عليها و الشروط الواجب توافرها لتطبيقه على أرض الواقع، ثم محاولة اسقاطه على الواقع الجزائري، أولا من خلال الجانب النظري عن طريق محاولة معرفة مدى اهتمام المشرع الجزائري به، ثم من خلال الممارسة الواقعية لهذا المبدأ لمعرفة مدى الإلتزام بتطبيقه و ذلك بمقارنة الواقع المعيش بالنصوص التشريعية التي تنادي بها.

3-مبررات اختيار الموضوع : يرجع اختياري للبحث في هذا الموضوع لأسباب موضوعية و أخرى ذاتية، فالأسباب الموضوعية تعود إلى أنه على الرغم من كثرة ما كتب عن الإدارة بوصفها خدمة مدنية ذات طابع مكتبي ودورها في المجتمع، إلا أن القليل من الباحثين والإعلاميين من خاض في غمار دور الإدارة في الحياة السياسية.

أما في بلادنا فإنه بعد فتح مجال التعددية الحزبية فقد عرفت الساحة السياسية والإعلامية إهتماما كبيرا بهذا المبدأ، حيث أصبح محل تداول كبير سواء كان من طرف الأحزاب السياسية أو الشخصيات الوطنية وحتى وسائل الإعلام خاصة المستقلة منها، هذا في ظل غياب الدراسات الأكاديمية حول هذا الموضوع وخاصة في بلادنا، فكل ما يوجد - وعلى قلته – عبارة عن مجموعة من المقالات الصحفية والإعترافات الشخصية التي تفتقد للتحليل العلمي الأكاديمي.

أما الأسباب الذاتية فتتمثل أساسا في كوني واحدا من بين الملايين الذين عايشوا اعتماد التجربة الديمقراطية في بلادنا، ومن ثم فإن دراستي هاته تأتي في إطار زيادة الإطلاع فيما يخص التجربة الديمقراطية الجزائرية ومحاولة معرفة مواطن النقص والقصور فيها وبالتالي دراستها ومعالجتها من أجل الوصول إلى تجربة ديمقراطية تقوم على أساس الحرية التامة وذلك من خلال الكشف عن العلاقة النموذجية التي يجب أن تطبع تعامل الجهاز الإداري مع الطبقة السياسية بصفة عامة والأحزاب بصفة خاصة في ظل قواعد الشفافية التي تفرضها الديمقراطية الحقة.

4- أدبيات الدراسة : عند محاولتي الكتابة في هذا الموضوع وبعد مطالعتي لما كتب حوله وجدت في طريقي مجموعة دراسات أذكر منها ما يلي :

بعض المراجع التي تناولت مبدأ الحياد السياسي من الناحية النظرية. والتي أغلبها لم تتناوله بهذه الصيغة وإنما تناولته من خلال تناولها لعلاقة علم الإدارة العامة بعلم السياسة،ففيما عدا المراجع التالية:

- عبد الكريم درويش، وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة. القاهرة، المكتبة الأنجلومصرية، 1967.
- محمد نصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة. الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة حياد الموظف العمومي في تونس. مجلة إندماج، عدد 15، 1981.
- عزيزة الشريف، الحياد الوظيفي. مجلة العلوم الإدارية، عدد1، 1982.

والتي تناولت هذا المبدأ كموضوع مستقل تحت عنوان الحياد الوظيفي فإن كل المراجع الأخرى تناولته كما ذكرنا سلفا من زاوية علاقة علم الإدارة العامة بعلم السياسة والتي نذكر منها ما يلي :

- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة. الإسكندرية، شباب الجامعة، 1973.
- علي الشريف، الإدارة العامة : مدخل الأنظمة. بيروت، الدار الجامعية، 1989.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة. الإسكندرية، منشأة المعارف، 1973.
- هشام الواندوي، الإدارة والسياسة. بغداد، مركز البحوث الإقتصادية والإدارية، 1975.

أما فيما يخص حالة الجزائر فإنما صادفني من هاته المراجع هو بعض الرسائل الجامعية التي تناولت هذا المبدأ في إطار حديثها عن الإصلاحات السياسية والإدارية التي عرفتها بلادنا بعد إقرار التعددية الحزبية، أو بمناسبة حديثها عن الإنتخابات التي جرت في بلادنا خلال هذه الفترة، واتهام الإدارة بالتواطؤ لصالح أحزاب وشخصيات معينة من أجل ضمان الفوز لها، وأذكر منها ما يلي :

- كريمة جباري، " الإصلاحات السياسية في الجزائر ". (رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001).
- ساعد مجوج، " دور الإدارة في العملية الإنتخابية". (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002).
- العلجة مناع، " التعددية الحزبية في الجزائر ودورها في بناء الديمقراطية ". (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002).

هذا إضافة إلى بعض المقالات المنشورة في مجلة إدارة التي تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، والتي أذكر منها ما يلي :

- محمد سعيد أوكيل، نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر. مجلة إدارة، 1998.
- السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر. مجلة إدارة، 1993.

ولهذا فإن دراستي لهذا الموضوع لن تكون تكرارا لما سبق، لأنا ستجمع بين الجانبين النظري والتطبيقي، حيث سأقوم أولا بتحديد الإطار النظري لهذا المبدأ ثم محاولة إسقاطه على التجربة الجزائرية لمعرفة مدى الإلتزام به.

5- طرح الإشكالية : إن الإشكالية المطروحة في هذا البحث تنطلق من مسلمة أن مبدأ حياد الإدارة متغير ضروري لابد منه لكل ممارسة ديمقراطية تعددية شفافة ونزيهة، والسؤال المطروح هنا هو :

- ما مدى التزام الجهاز الإداري الجزائري بمبدأ الحياد السياسي الذي تفرضه الممارسة الديمقراطية التعددية الحقة القائمة على أساس المساواة بين كل الأحزاب والتيارات السياسية الممثلة للمجتمع الجزائري ؟
- هل الواجبات الواردة في الفكر الإداري والتي تتعلق بمبدأ الحياد السياسي مكرسة في الإدارة الجزائرية ؟
- هل توجد قاعدة قانونية نظرية لهذا المبدأ في التشريع الدستوري والقانوني الجزائري ؟ وما مدى التزام الأعوان الإداريين باته التشريعات ؟
- وفي حالة تنظيم عملية إنتخابية ما، هل عدم حياد الإدارة يقتصر على مرحلة واحدة من مراحل العملية الإنتخابية أم أنه يتجلى في كل المراحل ؟

6- حدود المشكلة : لقد آثرت في هذا البحث ألا أقوم بدراسة مدى التزام الإدارة بمبدأ الحياد خلال فترة التعددية الحزبية منذ بدايتها سنة 1989 إلى يومنا هذا لأنا عرفت متغيرات ومراحل مختلفة عن بعضها البعض، ولهذا فقد قررت حصر الدراسة في مرحلة معينة مع التركيز على مثال تطبيقي وهذا لكي لا أقع في فخ التعميم، هاته المرحلة هي مرحلة (1989-1997) مع تناول الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 كمثال تطبيقي.

فقد عرفت هاته المرحلة بعد اعتماد التعددية الحزبية في سنة 1989 توجها نحو الديمقراطية إلى غاية تنظيم أول إنتخابات تشريعية تعددية سنة 1991 أين تم إلغاء تلك الإنتخابات والدخول في

مرحلة فراغ دستوري ومؤسساتي مما أدى إلى مرحلة إنتقالية منذ سنة 1992 إلى غاية سنة 1997، والتي شهدت محاولة العودة إلى الشرعية الدستورية وذلك عن طريق تنظيم إنتخابات تشريعية ثم محلية في هاته السنة وسبقها بتنظيم إنتخابات رئاسية سنة 1995 واستفتاء على تعديل الدستور سنة 1996، وهذا ما يعطي أهمية خاصة لهاته المرحلة وخصوصا الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 لأنها جاءت أولا بعد مرحلة إنتقالية، فهي تمثل بداية الإصلاحات السياسية والعودة للمسار الإنتخابي ، كما أنها عرفت ثانيا مشاركة أغلب التيارات السياسية الممثلة للمجتمع الجزائري وذلك على عكس الإستحقاقات السابقة التي عرفت نسبة امتناع كبيرة سواء من طرف الأحزاب السياسية أو من طرف المواطنين، هذا إضافة إلى أنها عرفت تنديدا من طرف الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام الوطنية المستقلة بدور الجهاز الإداري في تحديد نتائجها.

7- الفرضيات : للإجابة على الإشكالية المطروحة نقدم الفرضيات التالية :

- هل عملت الإدارة الجزائرية على تكريس المسار الديمقراطي في الجزائر أم عملت على انحرافه ؟
- يعاني الجهاز الإداري الجزائري من مشكلة عدم حياده وانحيازه في كل مرة لأحزاب أو شخصيات معينة.
- رغم تأكيد المشرع الجزائري على هذا المبدأ إلا أن الممارسة الواقعية تثبت عكس ذلك.
- لقد لعب الجهاز الإداري الجزائري دورا سلبيا في الحياة السياسية مما انجر عنه إنحراف المسار الديمقراطي.
- ما مدى مساهمة الجهاز الإداري في انحراف المسار الديمقراطي في الجزائر بعد انفتاحه منذ سنة 1989 ؟ وما هي الأساليب التي اتبعها في ذلك ؟

8- منهج الدراسة : إن المنهج المستخدم في هذا البحث والمناسب في اعتقادي لدراسة هذا الموضوع هو المنهج الوصفي الذي يعتبر طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم للظاهرة ووصفها وجمع المعلومات حولها من أجل تحديد المشكلة وتقويم الظاهرة[1] .

كما استعنت أيضا بمنهج تحليل المضمون الذي يمتاز بالإعتماد على التقارير والسجلات الرسمية لاستخراج الإتجاهات الحقيقية المعبرة عن الواقع دون تدخل من الباحث بحيث يكون التحليل صادقا ومعبرا[2] .

---

[1] – عمار بوحوش، محمد محمود الذنيبات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث. الجزائر، دمج، ط3، 2001، ص139

[2] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص151.

9- منهجية الدراسة : من أجل دراسة هذا الموضوع إعتمدت على منهجية تقوم على أربعة فصول.

تناولت في الفصل الأول الإطار النظري لمبدأ الحياد السياسي للإدارة، وبدأناه بضبط المصطلح ثم تحديد طبيعته والعوامل المؤثرة فيه، إضافة إلى تاريخ هذا المبدأ في القانون الإداري المعاصر، وأخيرا الصور التي يظهر بها هذا المبدأ في القانون الإداري المقارن.

أما في الفصل الثاني فقد تناولت مبدأ الحياد في بلادنا في عهد الحزب الواحد وذلك من خلال تناولي لعلاقة الحزب الواحد بالجهاز الإداري فبدأته أولا بكيفية إعتماد نظام الحزب في بلادنا كوسيلة للحكم، ثم محور العلاقة التي كانت قائمة بين الحزب والإدارة ثم انتقلت بعد ذلك إلى الضوابط التي كانت تحكم علاقة الحزب بالإدارة الجزائرية، وأخيرا الصور والمظاهر التي كانت تبدو بها هاته العلاقة.

في حين تناولت في الفصل الثالث ضمانات مبدأ الحياد السياسي للإدارة في التشريع الإداري الجزائري، فبعد أن تناولت الظروف والأسباب التي أدت إلى إقرار التعددية الحزبية في بلادنا، تناولت الضمانات الدستورية والقانونية لهذا المبدأ في بلادنا، ثم الضمانات الأخرى التي حاول المشرع الجزائري إيجادها لتكريس هذا المبدأ في واقع الإدارة الجزائرية.

وأخيرا تناولت في الفصل الرابع الممارسة العملية لهذا المبدأ على أرض الواقع أين تناولت الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 كمثال تطبيقي، فـحاولت أولا توضيح المعايير الدولية من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة، ثم بدأت بتوضيح الإنحرافات التي قام بها الجهاز الإداري أثناء تحضيره وتنظيمه لهاته الإنتخابات، أولا أثناء التحضير لهاته الإنتخابات، ثم أثناء عمليات التصويت والفرز.

وفي الأخير ختمت دراستي بعرض أهم النتائج المستخلصة والتي يمكن أن تفيد في تعميق الوعي بأهمية بناء الجهاز الإداري على أساس مبدأ الحياد من أجل بناء ديمقراطية تعددية حقيقية، كما أوردت بعض الحلول التي اعتبرتها تساهم إلى درجة ما في الحد من عدم حياد الجهاز الإداري.

10 – الصعوبات : من بين أهم الصعوبات التي واجهتني في إعداد هذا البحث تلك المتعلقة بقلة الدراسات الأكاديمية حول هذا الموضوع، سواء من الناحية النظرية لهذا المبدأ أو من ناحية تطبيقه على التجربة الديمقراطية الجزائرية، بالإضافة إلى غلبة الطابع الذاتي في تناول هذا الموضوع وهو ما

شكل لي صعوبة في اقتناء المراجع الأساسية التي تتحلى بالموضوعية العلمية التي تفرضها مقتضيات البحث العلمي.

كما كانت لي صعوبات في الإتصال بالأحزاب السياسية الوطنية من أجل معرفة آرائها حول بعض النقاط الواردة في هذا البحث، مما تحتم علي الحصول على ذلك عن طريق وسائل الإعلام وخاصة الصحف والمجلات الوطنية والدولية.

11- الهيكل التنظيمي:

- مقدمة
- الفصل الأول : الإطار النظري لمبدأ الحياد
  - المبحث الأول : ضبط مصطلح الحياد
  - المبحث الثاني : العوامل المؤثرة في طبيعة الحياد
  - المبحث الثالث : تاريخ مبدأ الحياد في القانون الإداري المعاصر
  - المبحث الرابع : مبدأ الحياد في القانون الإداري المقارن
  - خلاصة واستنتاجات
- الفصل الثاني : مبدأ الحياد في الجزائر أثناء فترة الأحادية الحزبية
  - المبحث الأول : إعتماد نظام الحزب الواحد
  - المبحث الثاني : طبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة العمومية الجزائرية
  - المبحث الثالث : ضوابط العلاقة بين الحزب والإدارة العمومية الجزائرية
  - المبحث الرابع : صور ومظاهر العلاقة بين الحزب والإدارة العمومية الجزائرية
  - خلاصة واستنتاجات
- الفصل الثالث : ضمانات مبدأ الحياد في التشريع الجزائري
  - المبحث الأول : إقرار التعددية الحزبية في الجزائر
  - المبحث الثاني : الضمانات الدستورية والقانونية لمبدأ الحياد
  - المبحث الثالث : الضمانات الأخرى لمبدأ الحياد
  - خلاصة واستنتاجات
- الفصل الرابع : الإنتخابات التشريعية ليوم 05 جوان 1997
  - المبحث الأول : المعايير الدولية للإنتخابات الحرة والنزيهة

الفصل الأول
الإطار النŏري لمبدأ الحياد السياسي

إن الحقوق السياسية والمدنية التي يسمح بها المشرع للموظف بممارستها تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تعتنقها هاته الدولة أو تلك، ففي الدول الديكتاتورية تتطلب القوانين هناك إتفاقا تاما بين الأفكار السياسية التي يعتنقها النظام الحاكم وتلك التي يؤمن بها العاملون في المرافق العامة، وعلى العكس من ذلك نجد في الدول التي تتبنى أنظمة حكم ديمقراطية أنها تسمح لموظفيها بقدر أكبر من حرية التفكير والإعتقاد السياسي، لأن الموظف يعتبر مواطنا حرا قبل كل شيئ فيعترف له بممارسة حقوق المواطن السياسية كحق الإنتخاب والترشح للمجالس البرلمانية والإدارية، وحرية التعبير عن آرائه بكافة الطرق والوسائل المشروعة التي يبيحها القانون.

ولكن الموظف من جانب آخر يعتبر أداة من أدوات الإدارة التي تحقق بها أهدافها، فهو يقوم بتقديم خدمات عامة وهو الأمر الذي يفرض تقييد حريته في التعبير عن آرائه وذلك بالقدر اللازم لحسن سير المرفق العام، كما يجب عليه عدم التمييز بين مستعملي الخدمة العامة أو المرفق العام على أساس الإنتماءات السياسية أو الإيديولوجية، أي أنه يجب عليه التقيد بما يسمى بمبدأ الحياد السياسي.

و هو المبدأ الذي سنتناوله بالتعريف و الشرح في الفصل الأول من بحثنا من خلال النقاط التالية :

- ضبط مصطلح مبدأ الحياد السياسي.
- العوامل المؤثرة في طبيعة الحياد السياسي.
- تاريخ مبدأ الحياد الياسي في القانون الإداري المعاصر.
- مبدأ الحياد السياسي في القانون الإداري المقارن.

المبحث الأول

ضبزnj مصةTlă الحياد السياسي

يفترض في الجهاز الإداري في أي دولة تتبع النظام الديمقراطي ألا يميز بين المتعاملين معه على أسس سياسية أو إعتبارات حزبية، بل يجب عليه أن يعاملهم جميعا على قدم المساواة، كما يفترض فيه أيضا ألا ينغمس في الأنشطة السياسية سواء بالدعاية للحكومة القائمة أو الأحزاب الموجودة في المعارضة لأن وظيفته هي التنفيذ فحسب، ذلك أن إرتباط الجهاز الإداري بشكل ظاهر بقضايا سياسية معينة ينتج عنه فقدان الثقة العامة فيه[1]، بصيغة أخرى يجب عليه أن يلتزم بمبدأ الحياد السياسي [*].

ولدراسة هذا المبدأ علينا أولا التطرق الى تعريفه و ذلك من ناحيتين اللغوية والإصطلاحية.

أ- تعريف الحياد لغة : الحياد لغة مصدر من الفعل (حايد) الذي يعني جانب الشئ ومال عنه [2]، والحياد هو عدم الميل لأي طرف من أطراف الخصومة[3]، وعدم التحزب[4]، كما يعني بصورة عامة الرغبة في التجرد والإستنكاف والإحجام عن مناصرة جانب دون آخر[5].

والحياد بمفهومه القديم كان يعني العزلة وكان يهدف إلى تجنب النـزاعات الدولية و خاصة العسكرية منها، ولم يأخذ شكله القانوني الحالي إلا منذ أوائل القرن التاسع عشر[6].

ومن الناحية السياسية يعتبر الحياد إمكانية من إمكانيات الخيار التي يحق للدول اللجوء إليها في حالة قيام نزاع مسلح لا يعنيها أو لا يتعلق بها بصورة مباشرة [7].

1– فريتزموريشتين ماركس، **دولة الإدارة**، ترجمة إبراهيم علي أبراسي، القاهرة: المكتبة الأنجلومصرية، 1963، ص 214

*هناك عدة مفاهيم تشير إلى هذا المبدأ ولكنها تختلف باختلاف تخصص مؤلفي الكتب التي وردت فيها، فالإختلاف في التسمية بين تخصصات الإدارة العامة والوظيفة العامة والعلوم السياسية، وأهم هاته النفاهيم هي: الحياد السياسي للإدارة، والحياد الوظيفي، حياد المرفق العام، حياد الخدمة العامة، وبالتالي فإن ورود أي من هاته المصطلحات في هذا البحث فإنها تشير كلها إلى نفس المبدأ .

2– خليل الجر، **المعجم العربي الحديث**، باريس: مكتبة لاروس، 1973، ص462.

3- الجيلالي بن الحاج يحى، **القاموس المدرسي**، الجزائر: المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، 1984، ص187.

4 - Mare moingen , et autres :**Le dictionnaire du francais**. alger: enag, 1971, p1089.

5 – محمد الباشا، **الكافي: معجم عربي حديث**. بيروت : شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، ط1، 1992، ص285.

6 – عبد المنعم تابيلي، **تطور مفهوم الحياد عبر المؤتمرات الدولية**. دمشق : منشورات وزارة الثقافة ،1977، ص13.

7 – عبد الوهاب الكيالي، وآخرون، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني،.بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2، 1991، ص594 .

ويقوم الحياد على تحقيق شرطين هما :

ـ واجب الإمتناع: الذي يفرض على الدولة المحايدة الإمتناع عن تقديم مساعدات عسكرية مباشرة أو غير مباشرة إلى طرفي النـزاع.

– واجب التجرد: الذي يفرض على الدولة المحايدة التعامل المتساوي مع أطراف الـ اع [1].

ويمكن وفقا لآراء علماء القانون الدولي التمييز بين نوعين من الحياد:

ـ الحياد الإرادي والمؤقت: وذلك حين تعلن دولة معينة في حالة إندلاع حرب عن رغبتها في عدم الإشتراك فيها، وبموجب ذلك تلتزم الدولة بتطبيق القواعد والأصول العرفية و التعاقدية للحياد.

– الحياد الإجباري والدائم: وذلك حين تكون الدولة المحايدة ملتزمة بالإمتناع عن كل مشاركة في حرب محتملة الوقوع في أي وقت من الأوقات وبين مختلف الدول ومهما كانت الظروف التي أدت إلى اندلاعها، كما تكون ملتزمة بالإحجام عن اتباع أي سلوك أو نشاط قابلين لتوريطها.

وقد عرف العالم عددا من حالات الحياد نذكر منها: حياد سويسرا، حياد النمسا، حياد اللوكسمبورǧ [2].

ب- تعريف الحياد إصطلاحا: يعني الحياد السياسي في العمل الإداري أن يبقى الجهاز الإداري موضوعيا وغير متحيز أثناء تأديته لنشاطه، وأن قراراته يجب أن توجهها المصلحة العامة لا المصالح الخاصة أو الدوافع الحزبية [3]، وعلى الموظف أن يكون حياديا أثناء آدائه للخدمة العامة مما يوجب عليه التعاون مع الحكومة القائمة مهما كانت توجهاتا السياسية [4].

فالموظفون العموميون أثناء إضطلاعهم بمهامهم عليهم الإلتزام بواجب الحياد الدقيق المفروض على كل موظف يعمل في المصالح العامة، وهذا يعني أن سلوك الموظف يجب ألا يتأثر بأي حال من الأحوال بآرائه الشخصية أو انتماءاته السياسية أو الإيديولوجية أو الدينية أو النقابية أو غيرها، وأن لا يمارس أي تمييز بين المتعاملين مع المرفق العام بسبب هذه العناصر، حيث عليه أن

---

[1] - ناصف يوسف حتي، **القانون الدولي** . .بيروت: دار النهضة العربية،1988،ص ص162-163.

[2] - الكيالي، مرجع سابق،ص594.

[3] – أوليفي دوهاميل أيف ميني، **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1،1996،ص583.

[4] - عبد الكريم درويش، ليلى تكلا، **أصول الإدارة العامة.** القاهرة : المكتبة الأنجلو مصرية،1976،ص191.

يعامل بالطريقة ذاتا جميع المواطنين بصفة مستقلة عن الآراء السياسية، وكل مس بمبدأ الحياد يلحق الأذى بسمعة الإدارة [1].

وتبدو أهمية هذا المبدأ في البلاد التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، حيث يطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحياد والإستقلال تمكنه من تنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب أو الأحزاب الموجودة في المعارضة وبذا يصبح الجهاز الإداري محايدًا، ومن ثم فالإدارة لاتعمل على إسباǧ أحكام قيمية على أفعالها إذ يعد ذلك خروجا عن اختصاصها لأن وظيفتها التنفيذ فحسب، وتحتم قوانين التوظيف في كل دولة أن لايدخل الموظف السياسة ومؤثراتا في عمله لأنه إن فعل ذلك فقد دمغ نفسه بعدم الحياد وأصبح غير مؤهل للخدمة العامة [2]، وهذا يعني وضع الحظر على الموظفيين من الإشتغال بالعمل السياسي الفعال أو الإشتراك في أي دعاية حزبية [3].

وينتج عن قبول مبدأ الحياد السياسي للإدارة رفع المسؤولية عن كاهل الموظفين في حالة تغير السياسات والأحزاب، لأنم مسؤولون عن التنفيذ لا عن التقويم السياسي أو الإقتصادي أو الإجتماعي لما يطلب منهم تنفيذه [4].

ويتلاقى مبدأ الحياد مع مبدأ العدالة في معاملة المواطنين أمام المرفق العام، فالفروقات المستندة إلى الآراء السياسية ممنوعة، فعل الجهاز الإداري أن يعمل آخذا بعين الإعتبار هدف المهمة التي يؤديها وهي تأمين مصلحة الموعة [5].

والغرض من مبدأ الحياد هو تحديد طريقة ممارسة الموظف لحريته في التعبير عن آرائه ذلك لأن هذه الحرية تتنازع فيها حقوق ومصالح أخرى هي :

- أولا : مصلحة الموظف نفسه باعتباره مواطنا، إذ يجب أن لا تؤدي صفته كموظف عام إلى الإنتقاص من حريته كمواطن.
- ثانيا : مصلحة الدولة في اختيار العاملين الذين يستطيعون التحكم في إراداتم ومشاعرهم الخاصة اتجاه المستفيدين من خدمات الجهاز الإداري.

---

[1] – جوزاف بادوس، **القاموس الموسوعي الإداري**. بيروت: منشورات حلبي الحقوقية،ط1،2000،ص203.

[2] – محمد توفيق، **علم الإدارة العامة**. القاهرة: المكتبة الأنجلومصرية،1978،ص20.

[3] – عزيزة الشريف،"مبدأ الحياد الوظيفي"، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الأول، السنة الثامنة والعشرون،يونيو1982،ص ص57-58.

[4] – درويش، وتكلا، مرجع سابق، ص192.

[5] – بادوس، مرجع سابق، ص203.

▪ ثالثا : مصلحة المتعاملين مع الإدارة التي يجب أن تتسم بالحياد اتجاههم، فلا يستخدم العاملون فيها اتجاهاتم وآرائهم السياسية معيارا للتمييز بين هؤلاء المتعاملين [1]، فعلى الموظف ألا يجعل من الوظيفة التي يشتغل فيها أداة لتنفيذ برنامج أي كان، إذ أنه ضد حسن آداء الجهاز الإداري لوظائفه أن يبدو كواجهة لحزب سياسي أكثر منه كمسؤول عن المصالح العامة التي أخذت الدولة على عاتقها إشباعها[2].

والسؤال المطروح هنا هو : هل بإمكان الحكومة أن تطلب من الموظفين مساندة عملها السياسي؟ إنا رغبة كافة الحكومات في استعمال الجهاز الإداري لصالحها لكن هذا كثيرا ما كان موضع تنديد نظرا لمساوئه التي من أهمها حرمان الدولة من مساهمة ومساعدة إيجاد ذوي كفاءة وخبـرة، إذ أن إقرار هذا النظام من شأنه أن يبعث في نفوسهم روح العزوف عن قبول تولية الوظائف العمومية، فالثقة التي ينبغي أن تكون لدى المواطنين في نزاهة وحياد الجهاز الإداري يمكن أن تتز وتزول إذا ما تحول موظفو الإدارات إلى أعوان خاضعين لأهواء سياسية متقلبة، كما أن المواطنين لا يمكنهم أن يثقوا في الموظفين الذين يأخذون مواقع مع أو ضد الحكومة لأنم يضعون نزاهتهم وعدم تحيزهم في ممارستهم لمهامهم موضع الشك، فالموظفون مطالبون بالإلتزام بمبدأ الحياد لاسيما في علاقتهم مع الجمهور [3].

إن اكتساب المواطن لصفة الموظف يدخل على حقوقه بعض القيود نذكر منها :

– على الموظف أن يتخلى في حال انتمائه للأحزاب السياسية أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفية، عن أية مهمة أو مسؤولية في هاته الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات .

– يمنع الموظف من الجمع بين وظيفته و الوظائف الإنتخابية النيابية أو المحلية الإختيارية .

– يمنع الموظف من البوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له الجهة المستخدمه خطيا بذلك [4].

– يمنع الموظف من الإشتغال بالأمور السياسية كحضور اجتماعات الأحزاب، أو الدعوة إلى الإنضمام إليها، أو المشاركة في نشاطاتا ..... إلخ [5].

---

[1] - George burdeau,**les libertès publiques**.paris,daloze,4ed,1972,pp235-236.

[2] - Ren bourdoncle ,**fonction publiaue et libertè dopinion,** paris, 1975, p78.

[3] - سعيد مقدم، **أخلاقيات الوظيفة العمومية.** الجزائر: دار هومة، ط1، 1997، ص64.

[4] - علي مرهج أيوب، **الوظيفة العامة في لبنان** . بيروت: منشورات حلبي الحقوقية،1999،ص210.

[5] - محي الدين القبيسي، **مبادئ القانون الإداري** . بيروت: منشورات حلبي الحقوقية، المجلد الأول،ط1،1999،ص402 .

ويعطي الإلتزام بمبدأ الحياد بعض النتائج هي كما يلي :

- الموظف لا يختار حسب صوته الإنتخابي، بل يجب أن يقصي التوظيف كل الإعتبارات السياسية.
- التغيرات السياسية يجب ألا تؤثر على إستقرار الموظف.
- يجب على الموظف ألا يتعامل مع المتعاملين مع المرفق العام وفق أسس سياسية، بل يعاملهم على أساس العدل التام.
- لا يقصي مبدأ الحياد الحرية السياسية للموظف بل يقيدها في حدود معينة [1].

إن الحياد كمفهوم وسلوك إجتماعي وواجب من الواجبات المهنية دخل الحياة السياسية والإدارية في المجتمعات، وعرف مع مرور الوقت تطورا ملحوظا ليصبح من مقتضيات أخلاقيات المهن والوظائف العمومية في المجتمعات الديمقراطية الحديثة، بل أنه رابطة بناءة بين المبادئ العامة للمرافق العمومية وهي مبادئ التكيف، واستمرار سير المرافق العمومية بانتظام واطراد.

وأخيرا يمكن القول أن الإلتزام بمبدأ الحياد أصبح من الأمور الضرورية لتقوية دور الإدارات والمؤسسات العمومية باعتبار أن الحكومة تتغير وتتبدل خاصة في الدول التي تعرف في حياتها السياسية قاعدة التداول على السلطة بين الأحزاب [2].

---

[1]-Jean-marie auby,jean-bernard auby, **la fonction publique**.paris, dalloze, 1991,p18

[2]- مقدم، مرجع سابق، ص66.

المبحث الثاني :

العوامل المؤثرة في طبيعة الحياد السياسي

إن الحياد السياسي في نظر العديد من الدول وقبل أن يكون إلتزاما قانونيا كان مع مبدأ المساواة عبارة عن مفاهيم وقيم إيديولوجية دخلت مع مرور الوقت الدائرة القانونية، حيث أصبح من مقتضيات أخلاقيات المهن والوظائف العمومية في المجتمعات الديمقراطية الحديثة، إلا أن تطبيقه لـم يكن بنفس الكيفية، ذلك أن المبدأ المذكور تتغير طبيعته وطريقته بالتوازي مع تطور مفهوم الدولة وبالتالي مع نوع العلاقات القائمة بين السلطة السياسية والإدارة، كما يكون معناه مختلفا حسب نوعية الوظيفة المعمول بها، وهما العاملان المؤثران في تحديد طبيعة الحياد والذين نوضحهما كما يلي :

1. مفهوم الدولة :

لمفهوم الدولة تأثير كبير على الوظيفة العمومية بصفة عامة والحياد السياسي بصفة خاصة [1]، فالحياد فكرة غريبة عن الفكر الإشتراكي، وهي لا تهم الدول التي أسست نظما على هذا الأساس فالمبدأ إذًا تطور مدلوله في نطاق الدول الحرة من جهة، ومن جهة أخرى بمناسبة ظهور دول جديدة بإعتبار الدور الذي لابد للدولة من الإضطلاع به في المجتمع نظرا للمشاكل المطروحة والناتجة أساسا عن تصفية الإستعمار [2].

أ- **مبدأ الحياد** في **نطاق الدول الغربية** :

ظهر الحياد في أول الأمر مفاده أن الموظف مطالب بالإمساك عن كل عمل سياسي، فالحياد إذا كان في أول استعماله مفاده سلبي لأنه يلزم الموظف إجتناب كل ما من شأنه أن يؤثر على نشاطه الإداري، كما يحتم عليه عدم الإنسياق لعواطفه وميوله الإيديولوجية وأن يتجنب تأييد أو إنتقاد الزعماء السياسيين ويبدو أنه من السهل على الموظف تحقيق هذا الهدف السلبي، لكن سرعان ما تبدو صعوبة ذلك إذا ما اعتبرنا أن الإنسان ميال إلى العمل السياسي ويرغب في التعبير عن مواقفه والدفاع عن آرائه وأفكاره [3].

---

[1]- صلاح الدين عبد العزيز، **قواعد وأساليب الخدمة المدنية في الدول الرأسمالية والإشتراكية**.عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية،1978،ص08.

[2]– حافظ بن صالح،" خواطر حول حياد الموظف العمومي في تونس"**. مجلة إندماج**، عدد15، جوان1981، ص06.

[3] - F.Gazier, **la fonction publique dans le monde**,paris: cujas,1972,p197.

ولإجتنـاب هاته النتائج من جهة ومسايرة التطور الذي لحق الدور الذي تضطلع به الدولة الغربية من جهة أخرى فقد تغير مفهوم الحياد وأصبح يتعين بمقتضاه على الموظف لا البعد والعزلة عن السياسة بل المشاركة الفعالة والمساهمة في تحقيق الأهداف السياسية والبرامج التي تخططها الحكومة على أن تبقى الوظيفة العمومية في خدمة الأمة جمعاء دون اعتبار للإنتسابات السياسية [1].

ومن بين مقتضيات هذا المفهوم الجديد للحياد أن يكون الموظف عند القيام بالأعمال التي تعهد إليه، بعيدا عن تأثير العمل السياسي مما يعطيه ثقة الأحزاب السياسية، ومما يعزز هذه الثقة إستعداده للتعاون مع ممثلي كل الأطراف السياسية لأنه قبل كل شيء هو في خدمة الصالح العام، وهذه الأهداف تعمل الدول الغربية الحرة على تحقيقها من أجل تدعيم فكرة أساسية هي أن يكون الحياد ضمان إستقرار الإدارة واستمرار الدولة من خلال قدرة الموظفين على فهم وإدراك النظام الديمقراطي [2].

ب- **مبدأ الحياد في نطاق الدول المستقلة حديثا :**

عرف الحياد في نطاق هاته الدول تطورا مخالفا للتطور الذي حصل في الدول الغربية، فقد نبذته بعض البلدان أما البلدان التي إختارت العمل به فقد عملت في غالبها على تعديل نتائجه وتحوير مفهومه، لأن هاته الدول الجديدة لا تزال تعاني من الجهل والأمية الشيء الذي يجعل المواطن لا يعي الفرق بين الموظف والإدارة وبالتالي الحكومة، ولهذا فمن غير المعقول الحديث عن الحياد بمدلوله المتعارف عليه في الدول الغربية، فالموظف في نظر الأغلبية ممثل للسلطة السياسية ولهذا فعلاقاته بالمواطن تكون مطبوعة بالأثر الذي يتركه المسؤولون السياسيون لدى المواطنين، كما أن الحكومة تحاول السيطرة على الموظف العمومي والإستعانة بخبرته وكفاءته لتحقيق أهدافها المختلفة[3] .

2. **طبيعة الوظيفة العمومية :**

تعتبر طبيعة الوظيفة العمومية العامل الثاني المؤثر في محتوى الحياد، فهذا المبدأ لا يقوم على نفس الأسس ولا يكتسي نفس الأهمية في الوظيفة العمومية ذات الهياكل المفتوحة وفي الوظيفة

---

[1]– بن صالح، مرجع سابق، ص07.

[2]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص07.

[3]- MK fazelly,**Lactivité politique des fonctionnaires dans un contexte des sous-dévloppement**, bulle de liiap ,1973 pp374-375.

العمومية ذات الهياكل المغلقة، ويمكن القول أن هذا المبدأ لا يثير مشاكل كبيرة في النوع الأول لأن الموظف في هذا الإطار القانوني في اتصال وثيق مع السلطة السياسية ومصيره مرتبط بمصير القادة السياسيين الذين إنتدبـوه ويعرف هذا التنظيم في الولايات المتحدة الأمريكية باسم نظام الغنائم" حيث أن الوظيفة العمومية تكون مقابلا للخدمات التي قدمها الموظف للرجل السياسي، ثم تطور هذا التنظيم ليفسح المجال لنظام الكفاءات والمؤهلات ويدعى هذا النظام المعمول به حاليا بنظام الجدارة [1].

أما في نطاق الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة فإن الحياد السياسي ينحصر في واجبات أقرها المشرع باعتبار أن الموظف في هذه الحالة يتعاطى مهنة وينتمي إلى سلك معين وذلك بشكل دائم دون أن يكون مصيره متعلقا بالتغيرات السياسية، وقد أقر المشرع في هذا النطاق واجبات يتحتم على الموظف الإلتزام بها داخل العمل وخارجه نوجزها كما يلي :

- داخل العمل :

يحق للموظف العمومي التعبير عن آرائه بتجرد لكن يجب عليه التوفيق بين عمله و الأهداف السياسية للحكومة كما يجدر به أيضا إدراك المصاعب التي تحول دون تحقيق هذه الأهداف والعمل بكل إخلاص من أجل خدمة الحكومة مهما كانت نزعتها السياسية، وقد قيل في هذا المعنى إن الموظف حرباء سياسية [2].

وفي نطاق الوظيفة أيضا يتعين على الموظف الإلتزام بواجب كتمان السر المهني الذي هو مظهر آخر من مظاهر الحياد، حيث يحول دون استعمال المعلومات والأسرار الإدارية لغايات سياسية، ويكون التجرد المفروض في هذا الميدان يمثل أحسن درع للإدارة والحكومة [3].

كما أن عدم اتفاق الفرد مع التوجهات السياسية للحكومة هو أمر من حقه كمواطن، ولكن صفته كموظف تفرض عليه عدم عرض وجهات نظره الخاصة بالسياسة الحكومية داخل المرفق العام الذي يعمل فيه، لأن رؤسائه في هذا المرفق هم من بين أعضاء الحكومة التي يقوم بتوجيه انتقاداته لسياستها [4].

---

[1] –بن صالح، مرجع سابق، ص ص6-7.

[2]- Andre de laubadere ,**traite de droite administratif**, paris.6ed,1975,p83.

[3] – بن صالح، مرجع سابق، ص09.

[4] – عادل الطبطباني،"واجب التحفظ في سلوك الموظف العام"، **مجلة الحقوق**، العدد الرابع، السنة العاشرة، ديسمبر 1986 ، ص ص153-154.

- خارج العمل :

يسترد الموظف هنا حريته لكن رغم ذلك عليه أن يراعي في حياته الخاصة مركزه الوظيفي، لأنه ليس هناك حاجز حقيقي بين الحياة الخاصة والحياة العامة يمنع كل تأثير متبادل بينهما، فإذا كان الموظف يستطيع أن يعرض آرائه المختلفة خارج المرفق العام فإنه يجب أن يراعي صفته كموظف لدى الدولة وهو ما يفرض عليه أن يكون تعبيره عن آرائه وأفكاره في حدود معينة، أي عليه أن يلتزم بواجب التحفظ لأنه لا يمكن تصور استمرار أحد الأشخاص في العمل بمرفق يقوم بمهاجمة سياساته وقراراته كمواطن ثم يقوم بتنفيذ هاته السياسات ويضع القرارت موضع التطبيق بصفته موظفا يعمل به [1].

ولا تكون لواجب التحفظ نفس الحدة في كل الحالات إذ هو يتكيف مع طبيعة الوظيفة من جهة ويختلف تقديره حسب رتبة الموظف ويبلغ أقصى حدوده عند تأزم الوضع السياسي والإجتماعي، وهكذا فواجب التحفظ واجب سلبي لايفرض على الموظف موقفا معين إزاء السلطة السياسية، كما أنه لا يؤدي بأي حال من الأحوال إلى انعدام حرية التعبير بل يفرض على الموظف الإلتزام بمواقف تتسم بالرصانة والإعتدال [2].

ونستخلص مما سبق أن على الموظف الإلتزام بواجب التحفظ واتخاذ الحيطة والحذر أثناء تعبيره عن آرائه وأفكاره، إلا أن ممارسة هذا الحق يجب ألا تؤدي من جانب آخر إلى جعل ممارسته لوظائفه لاحقا أمرا صعبا أو تمس بمبدأ حياد المرفق العام اتجاه الجمهور [3].

---

[1]- نفس المرجع الآنف الذكر، ص154.

[2]- بن صالح، مرجع سابق، ص09.

[3]- Bourdoncle op-cit,p89.

المبحث الثالث :
تاريخ مبدأ الحياد السياسي في القانون
الإداري المعاصر

ترجع نشأة مبدأ الحياد إلى الشطط الذي آل إليه نظام الغنائم (system des depouilles) في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا خلال القرن التاسع عشر من الميلاد، و يمكن إعتبار المبدأ من التعديلات التي أدخلت على مذهب الحرية السياسية لتدارك التحريف الذي طرأ عليه، وأدى إلى ظهور أمراض إجتماعية خطيرة كالرشوة ،والمحسوبية...إلخ.

❖ في **الولايات المتحدة الامريكية:**

لقد ساد في الولايات المتحدة الأمريكية نظام الغنائم أو الأسلاب، وهونظام يتم بمقتظاه شغل الوظائف دون قيود من الكفاءة أوالجدارة في شاغل الوظائف، وكان مصدر هذا النظام هو الإستعمار الإنجليزي الذي كان يستخدمه لصالح الإنجليز إذ كانوا يحتكرون أغلب الوظائف مكونين بذلك طبقة ممتازة [1].

وزاد الصراع الحزبي على الوظيفة العمومية بعد إشتداد الصراع الحزبي على الحكم، حيث تدخلت الأحزاب السياسية في شؤون الإدارة العامة، فعلى الرغم من أن النظام السياسي الأمريكي يقوم علىأساس الفصل التام بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إلا أن الواقع العملي يشير إلى غير ذلك، حيث أن كل حزب سياسي يعمل على ملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأتباعه والعمل بشتى الصورعلى إبعاد مؤيدي ومناصري الحزب المنافس من المناصب الهامة بمجرد فوزه بسلطة الحكم[2]، وبدأ هذا الإتجاه واضحا منذ عهد الرئيس توماس جيفرسون سنة 1820،ومنذ ذلك العهد بدأ نظام الغنائم الحزبي الذي يقول فيه الأستاذ ستال:"إن الثورة أزالت إحدى صور نظام الغنائم لتستبدلها بأخرى، فالثورة إستبدلت نظام الغنائم الإستعماري بنظام الغنائم الحزبي"[3]، والذي بلغ أقصى قوته في عهد الرئيس جاكسون حيث اتخذ مضهرا قانونيا بإصدارقانون الأربع سنوات [4]،وقدإستند هذا القانون علىالتبريرات التالية:

▪

▪

---

[1] – حمدي أمين عبد الهادي، **نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة**. بيروت: دار الفكر العربي، ط1966،1،ص267.

[2] – محمد فؤاد مهنا، **سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم الإداري**.القاهرة: دار النهضة العربية، 1987، ص213.

[3] – محمد أنس قاسم، **مذكرات في الوظيفة العامة**.الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987،ص60

[4] – طارق المجذوب، **الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري** . بيروت، الدار الجامعية، 2000، ص603.

- أن وظائف الدولة على درجة من البساطة بحيث يمكن لأي شخص أن يقوم بها بغض النظر عن كفاء ته وخبرته.
- لا يمكن للإدارة أن تثق بغير الموالين والمتعاطفين مع الحزب ليقوموا بتنفيذ سياساته وبرامجـ ه.
- من أجل تكريس مبدأ العدالة الإجتماعية، ففي ظل الديمقراطية القائمة على المساواة الكاملة بين جميع المواطنين، يجب تيئة فرص تشغيل الوظائف العمومية لجميع المواطنين دون استثناء[1].
- الحد من دائمية الوظيفة لما يترتب عليها من نزوع إلى التسلط البيروقراطي، كما يرمي إلى منع قيام جهاز إداري يصبح مع مرور الوقت طبقة متميزة[2].
- إن الجهاز الإداري يتضرر كثيرا بسبب طول بقاء الموظفين في وظائفهم أكثر مما يستفيد من الخبرة التي يحصلون عليها، لأن الموظف بسبب طول بقائه في منصبه يصبح ينضر للوظيفة كما لو كانت جزءا من أملاكه ، وإلى الحكومة على أنا وسيلة لتنمية مصالحه لا على أنا مؤسسة عامة لخدمة التمع [3].

ومما لا يخفى أن مثل هذا النظام يخل تماما بمبدأ الحياد السياسي للإدارة، حيث كان يؤدي إلى إفساد الحياة الإدارية و انخفاض كفايتها الإنتاجية والفنية بسبب عدم استقرارها وتعرضها للأهواء السياسية والمطامع الحزبية القائمة في الغالب على المحاباة والمحسوبية والرشوة [4]، كما أنه كفيل بأن يحول الوظيفة العمومية من خدمة عامة الشعب إلى خدمة خاصة لأنصار الحزب السياسي الحاكم[5]، ويسمح بشغل الوظائف لمن لا تتوفر فيهم عناصر الكفاءة والصلاحية الفنية والتخصص ، ويفتح الباب على مصراعيه لمساوئ المحسوبية والرشوة، ويجعل من الوظيفة العمومية مسرحًا لفساد البيروقراطية الادارية [6].

---

[1] – فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص215.

[2] – عبد العزيز، مرجع سابق، ص10

[3] – أنس قاسم، مرجع سابق، ص61.

[4] – بكر القباني، **الوجيز في الإدارة العامة**. بيروت، دار النهضة العربية، ط3، 1977، ص74.

[5] - أحمد عبد القادر الجمال، **دراسات في الإدارة العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية، ط2،1975، ص56.

[6] - الشريف، مرجع سابق، ص64.

وقد ذهب بعض المفكرين منهم دوايت والدو إلا أن جاكسون بنى دفاعه عن دورية الوظائف على أساس سياسي بحت بصرف النظر عن الحجج التي استعملها[1]، هذا وقد أوضح ديتوكفيل في مؤلفه "الديموقراطية في أمريكـا" ماتؤدي إليه هذه النظرية من شـرور إجتماعية تحطيمها لروح الإستقلال في الرأي لدى المواطنين، والأثر السلبي لكثرة تغير العاملين على الكفاية في الوظيفة العمومية، ونوجزها كمايلي[2]:

- يترتب على نظام الغنائم وقوع أغلب الوظائف في أيدي الساسة ذوي الميولات السياسية، وهو ماتتحول معه الوظيفة العمومية من خدمة الشعب إلى خدمة لأنصار الحزب الحاكم، وهوماٍيخل بمبدأ الحياد السياسي للإدارة.
- يؤدي التغير الدوري لشاغلي الوظائف إلى اضطراب الإدارة ويخلق فئة من قناصي الوظائف والباحثين عنها، وهوماتنصرف معه جهود شاغلي من العمل المنتج إلى محاولة الإثراء منها فتشيع الرشوة بكافة صورها، والإختلاس، وغيرها من جرائم العبث بالوظيفة.
- تعمد الأحزاب السياسية إلى إلزام الملتحقين بالوظائف من أنصارها بأداء نسبة من مرتباتهم إلى خزينة الحزب مما يؤدي إلى المطالبة برفع مرتباتهم مما يرهق ميزانية الدولة ، إذ تغدوا ميزانية الدولة أداةً غير مباشرة لتمويل خزائن الأحزاب.

وقد كان لمساوئ نظام الغنائم الحزبي إضافة إلى الإستجابة لضغط الرأي العام أثرًا في تبني سياسة الإصلاح الإداري الذي كان من أهم مظاهره فصل السياسة عن الإدارة، ومحاولة إبعاد النفوذ الحزبي عن الوظيفة العامة، وقد حاول الرؤساء الأمريكيون تلافي نظام الغنائم منذ عهد الرئيس جرانت سنة 1875، بل وذهب ضحية ذلك الرئيس جارفيلد بسبب محاولته القضاء على تلك السياسة، مما دفع بالكونغرس إلى إصدار قانون بندلتون « Pandalton Act »، أو كما يسمى قانون تنظيم وتحسين الخدمة المدنية للولايات الأمريكية سنة 1883رغم معارضة الأحزاب السياسية[3].

وتتمثل مظاهر الإصلاح الوظيفي التي تضمنها القانون فيما يأتي[4]:

---

[1]- إبراهيم درويش، **التنمية الإدارية**. القاهرة: دار النهضة العربية، ط2 ،1979،ص56

[2] - General conac,**la fonction publique aux etats unis: eassi sur le regime du civile service federale**,paris,1958,pp24-25.

[3]– حمدي أمين عبد الهدي، **الإدارة العامة المقارنة: أساليب البحث وتطبيقاتها**. بغداد: مطبعة المعارف، الجزء الأول، ط 1، 1970، ص119.

[4] -conac,opcit,p27.

- يتم تولي الوظائف العمومية على أساس إمتحان مسابقة مفتوحة لمن تتوفر فيهم شروط شغلها.
- تمضية فترة إختبار لفترة زمنية معينة كجزء متمم لعملية الإختيار.
- حظر قبول و تسلم لأية إتاوت مالية من العاملين لأغراض سياسية.
- تتم الترقية من وظيفة لأخرى أعى منها على أساس كفاءة الموظف وصلاحيته.
- إسناد إدارة شؤون العاملين إلى لجنة مستقلة تختص بشغل الوظائف العمومية عن طريق المسابقات العامة، وتقوم بفحص مؤهلات المترشحين للوظائف حتى لا يشغلها إلامن يصلحون لها على أساس الجدارة.

وبذلك أرسى قانون بندلتون أساس نظام الجدارة * في شغل الوظائف العمومية بالولايات المتحدة الأمريكية، وأصبحت الكفاءة هي المعيار لتولية الوظائف العمومية سواء لأول مرة أوبعد ذلك عند الترقية إلى وظائف أعلى[1].

وتعتبر لجنة الخدمة المدنية الأمريكية من أعرق لجان الخدمة المدنية المعروفة[2]، وقد تطورت مهمتها واتسعت لتشمل المراقبة التنظيمية لكافة الشؤون الإدارية، وأصبح من المسلم به في الولايات المتحدة الأمريكية أن الموظفين المدنيين يلتزمون بواجب الإمتناع عن الإشتغال بالنشاط السياسي، وأن تتوفر فيهم المرونة التي تمكنهم من العمل بإخلاص في ظل أي حكومة قائمة[3].

---

* نظام الجدارة : هو أسلوب اختيار الموظفين العاملين والإحتفاظ بهم وترقيتهم على أساس الصلاحية والكفاءة، والذي تقوم به الجهة المعنية بالتوظيف قصد التحقق من صلاحية وكفاءة المترشحين للوظائف العامة بواسطة المسابقات، ويقوممبدأ الجدارة على العناصر التالية:

- قصر التعيين في الوظائف العامة على الأشخاص ذوي الكفاءة والمقدرة فقط على أساس تكافؤ الفرص للتنافس على الوظائف .
- يكون الحكم على مقدرة وكفاية بمعرفة لجنة محايدة ومستقلة، ويكون الإختيارعلى أساس مسابقة مفتوحة .
- عدم إجراء أي تمييز بين مترشح وآخرعلى أساس الولاء الحزبي بل يجب تحقيق العدالة بالنسبة للجميع .
- الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة، فلا ترتبط أقدار الوظيفة بأقدار حزب سياسي معين.
- حياد الموظفين سياسيا .

[1]– أنس قاسم، مرجع سابق، ص65.

2- رب جين،"لجنة الخدمة المدنية الأمريكية ووضعها في الجهاز الحكومي"، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الثالث، السنة الرابعة عشر، ديسمبر1972،ص160.

[3]– الشريف ، مرجع سابق، ص65.

❖ في **بريطانيا:**

عرفت الإدارة البريطانية فترة طويلة من التدخل السياسي في شغل الوظائف العمومية، فقد كانت إلى غاية منتصف القرن التاسع عشر تتحكم فيها الأهواء السياسية و الحزبية، فلم يكن تعيين الموظفين أوترقيتهم يستند إلى صلاحيتهم أوجدارتهم بل كان الأساس المتبع في ذلك هونظام المحسوبية السياسية، حيث كان الحزب السياسي الحاكم يوجه كل اهتماماته إلى مكافأة أنصاره و مؤيديه بتعيينهم في الوظائف العمومية، وكانت النتيجة المترتبة عن ذلك هي أن تغيـير الحزب الحاكم يترتب عليه إقالة الموظفين المؤيدين له والمتعاطفين معه، وتعيين موظفين من أنصار الحزب الفائز بدلا منهم، ولهذا فإن الوظيفة العمومية في أنجلترا في هاته الحقبة لم تكن تتمتع بشيء من الإستقرار، ذلك أن الموظف يعلم مسبقا أن وظيفته ستنتهي حتما بإنتهاء فترة حكم الحزب الذي ينتمي له[1]، ويُعزى ذلك إلى طول مدة حكم حزب المحافظين الذين كانوا يغدقون على ناخبيهم بالمناصب ذات النفوذ في الإدارة[2].

وقد ترتب عن ذلك أن الإدارة أصبحت مأوى لأصحاب النفوذ السياسي مما أضعف من كفايتها و فاعليتها الأمر الذي أثار خبراء الإدارة من أجل إصلاح الوضع، وكان أول من انتقد الوضع هو الخبير ماكولي الذي كان خبيرا في شؤون الهند" حيث إنتهز فرصة عرض النظام الأساسي لشركة الهند على مجلس العموم البريطاني لمراجعته و طالب بإصلاح الجهاز الإداري و إستبعاد النفوذ السياسي من التدخل في شؤون التوظف بصفة عامة، وأن يكون الإلتحاق بالخدمة المدنية علىأساس الكفاءة و الجدارة وذلك بعقد مسابقات للراغبين في شغل الوظائف، كما يجب أن تكون ترقية الموظفين من وظيفة لأخرى على أساس كفاءتهم[3] .

وتنفيذا لما اقترحه الخبير ماكولي تشكلت لجنة سنة 1848 من مجموعة من أعضاء مجلس العموم البريطاني و قامت بدراسة واسعة في مجال شؤون التوظيف وأنهت دراستها بوضع تقرير مفصل كان عنوانه "تنظيم الخدمة المدنية"، والذي تضمن عدة مبادئ أهمها[4] :

- إجراء إمتحانات التوظيف تحت سلطة مستقلة و محايدة من أجل ضمان نزاهة هاته الإمتحانات..

---

[1]- Paul morie qandement, **le civile service britanique**, paris, 1952, p21.

[2]– محمد نصر مهنا، **الإدارة العامة الحديثة : تحليل لخبرات مجموعة من الدول**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998، ص61.

[3]– أنس قاسم ، مرجع سابق، ص ص89-90.

[4]– نصر مهنا ، مرجع سابق، ص ص61-62.

- إجراء إمتحانات التوظيف في فترات محددة من السنة وليس بمناسبة تعيينات خاصة، بحيث تكون معلومة لكل طالبي الوظائف كحادث سنوي معروف .
- بقاء الموظف فترة تجريبية معينة قبل تثبيتـه نهائيا في وظيفته .
- السماح للمرشحين بإختيار الوزارات و المصالح التي يرغبون في العمل بها حسب ترتيب نجاحهم .

كما أوصت بضرورة إنشاء ديوان الموظفين الذي إقتصر عمله في بداية الأمر على التحقق من إستيفاء شروط التعيين المطلوبة في الوظيفة ولم يكن له أن يتدخل أكثرمن ذلك، ومن ثم بقيت الخدمة المدنية على ماهي عليه من فوضى و اضطراب وتدخل الأحزاب السياسية التي كانت تدافع عن مصلحتها الخاصة باستغلال المناصب الحكومية لرشوة أتباعها و مكافأتهم، وعلاجا لهذا الوضع صدر مرسوم إنشاء لجنة الخدمة المدنية سنة 1855 التي رأت ضرورة إختيار أصلح العناصر و أكفأها لشغل الوظائف العمومية وذلك على أساس إجراء إمتحانات المسابقات المفتوحة[1] .

ثم تتابعت اللجان التي شكلت من أجل الإصلاح الإداري وإبعاد الصراع الحزبي و النفوذ السياسي من التدخل في الوظيفة العمومية ووضع نظام للوظيفة العمومية يقوم علىأساس الكفاءة و الجدارة [2].

وأخيرا فإن الملاحظ على الوظيفة العمومية في بريطانيا هو تطور حقوق الموظفين السياسية فيها خطوة خطوة نحو حل أكثر تحررا و تميزا، وكان الإعتبار في ذلك هو الحفاظ على إدارة غير متحزبة و محايدة سياسيا إلى أن وصلت إلى الوجه الذي تظهر به اليوم، وهو تحبيذ حرية العمل السياسي مادام لايتعارض مع المحافظة على مبدأ الحياد، وهو ما سنتناوله لاحقا عند التعرض لمبدأ الحياد في الدول الغربية .

---

[1]– أمين عبد الهادي ، مرجع سابق، ص168.

[2]– أنس قاسم ، مرجع سابق، ص ص91-92.

المبحث الرابع :
مبدأ الحياد السياسي في القانون الإداري المقارن

يستفاد من الرجوع إلى القانون الإداري المقارن أن الدول لم تتخذ منهجًا واحدًا إزاء مسألة العلاقة بين الموظف من جهة والسلطة السياسية من جهة أخرى، ولهذا فنظام الوظيفة العمومية بصفة عامة ومبدأ الحياد بصفة خاصة يتغيران تبعا لقواعد تنظيم السلطات العامة التي يحددها دستور كل دولة، وهكذا ينكشف مبدأ الحياد عن مظاهرمختلفة حسب طبيعة كل نظام سياسي، و يظهر مبدأ الحياد حسب الإعتبارات التالية :

- في الأنظمة ذات الأحزاب المتعددة .
- في الأنظمة ذات الحزب الواحد .

أولا: الحياد في الأنظمة ذات الأحزاب المتعددة :

لا يشترط في الموظف العمومي في هاته الأنظمة ولاء مسبق لفكر سياسي أو إجتماعي مسبق، بل يفترض فيه الإلتزام التام بمبدأ الحياد أثناء آدائه لعمله، إذ أنه مكلف بالإخلاص والأمانة في تنفيذه للقرارات المتخذة بصرف النظر عن عقيدته الشخصية وآرائه السياسية [1] .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت فكرة الحياد كما رأينا سابقا على إثر إنشاء لجنة الخدمة المدنية سنة 1883، وهي هيئة محايدة و مستقلة تختص بشغل الوظائف العمومية عن طريق المسابقات، وتعززت فكرة الحياد أكثر على إثر صدور مايعرف بقانون هاتش (hatch act) بتاريخ 1939/08/02 الذي أقر بمبدأ الحياد السياسي لأغلبية الموظفين الإتحاديين، هذا الحياد الذي لا يمنع الموظف من الإنتماء إلى حزب سياسي معين أو المشاركة في إجتماعاته والتصويت والتوقيع على المذكرات الإحتجاجية، لكن على الموظف مع ذلك ألا يشارك بفعالية في مسيرة ونشاطات الحزب الذي ينتمي له أوجمع التبرعات لصالحه[2] .

وتبدوا قساوة هذا القانون في أن مخالفة قواعده تؤدي آليا إلى الفصل حيث لايسمح بتوقيع عقوبة أخف، ويشمل النشاط السياسي المحظور حسب هذا القانون فيما يلي:/ العمل بفعالية في أية لجنة سياسية، والمطالبة أوجمع التبرعات لصالحها، وإلقاء الخطب في النوادي السياسية، وكتابة العرائض السياسية أو توزيعها أوالتوقيع عليها، والتقدم للترشح لوظيفة في الحكومة الإتحادية، أو

---

[1]– نصر مهنا، مرجع سابق، ص63.

[2]– الطبطباني، مرجع سابق، ص150.

القيام بدور إيجابي يتعدى دور المتفرج في أي إجتماع سياسي، أو للدعاية ونقل أو مساعدة الناخبين في تسجيل أسمائهم، ونشر أي خطاب أومقال موقع أو غير موقع في جانب أو ضد أي حزب سياسي أو مرشح، وتوزيع مواد الدعاية الحزبية[1] .

أما النشاط السياسي المسموح به للموظف فيتمثل في ما يلي:/ مباشرة حق الإنتخاب وإبداء الآراء السياسية إلا إذا كانت مساهمة فعالة في عملية سياسية، والتطوع في مساعدة منظمة سياسية ما دامت هذه المساعدة لا تكون في مبنى من مباني الحكومة الإتحادية[2] .

وكمبدأ عام فإن ماحرمه قانون هاتش ينطبق على كل مساهمة فعالة للموظف العمومي في النشاط السياسي، ولكن الملاحظ أن قانون الخدمة المدنية لا ينطبق على كل الوظائف العمومية، حيث مازالت عُشُر الوظائف الإتحادية حتى الآن بمنأى عن رقابة لجنة الخدمة المدنية ومازال التعيين فيها يتم بترشيح سياسي، إذ من الملاحظ أن أنصار أي حزب سياسي لا يعملون لمرد أن يروا مرشحهم يتبوأ المنصب الذي يسعى إليه، وإنما هم يبحثون عن مكافآت ملموسة ومنها الحصول على مناصب في هذا الجزء غير الخاضع للتنظيم في هيكل الإدارة[3] .

ومقارنة بالقواعد الجامدة في قانون هاتش نجد أن النهج الذي إتخذته بريطانيا أقل قيودًا، فقد تطورت حقوق الموظفين السياسية خطوة خطوة نحوحلول أكثر تحرراً و تميزاً، وكان الإعتبار السائد هو المحافظة على إدارة غير متحزبة ومحايدة سياسيا، ولقد سارت لجنة ماسترمان التي تشكلت سنة 1949 على نفس المبدأ الأساسي الذي يؤكد حياد الإدارة، ولكنها سلكت نجا معدلا فحبذت حرية العمل السياسي مادامت لاتتعارض مع المحافظة على مبدأ الحياد السياسي للوظيفة العمومية، و الثقة في هذا الحياد بإعتباره جزءاً أساسًيا في بناء حكومة هذا البلد[4] .

وقد صدر منشور بتاريخ 1953/08/14 تم بموجبه تقسيم الخدمة المدنية إلى ثلاثة مجموعات هي :/

- المموعة الأولى : تظم صغار الموظفين حيث الحرية الكاملة فلا تخضع العاملون فيها لأي قيد من القيود .

---

[1] – موريشتين، مرجع سابق، ص221.

[2] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص222.

[3] – الشريف ، مرجع سابق، ص65.

[4] – مرشتين ، مرجع سابق، ص ص225- 226.

- المجموعة الثانية : وتضم موظفوا الطبقة الوسطى، وتسمح لشاغليها بمزاولة نوع من النشاط السياسي طبقا للظروف الخاصة بكل موظف، حيث يحق لهم مثلا أن يتقدموا للإنتخابات المحلية ماعدا الإنتخابات على المستوى الوطني .
- المجموعة الثالثة : وتضم الوظائف العليا التي يحظر على شاغليها مزاولة أي نشاط سياسي ماعدا الحق في الإنتخاب والإرتباط في حزب سياسي [1] .

والنتيجة التي ترتبت عن هذا المنشور هي أن أبعدت الوظيفة العمومية البريطانية عن السياسة و أصبح مركز الموظف لايتأثر بالإعتبارات السياسية، إلا أن إنتماء الموظف إلى بعض المنظمات السياسية هو فقط ما يحول دون شغل بعض الوظائف العمومية إذا مس ذلك بمقتضيات الأمن العام، ففي وسع كل موظف بريطاني أن ينظم إلى حزب يشاء بصفة فردية إلا أن إنظمامه لا يعدوا أن يكون إنظماماً سلبياً، ولهذا لا تعرف الإدارة البريطانية حالة فصل الموظف لأسباب سياسية عند تغير الحكومات، بل أن كتيب الموظف الذي تصدره وزارة الخزانة البريطانية يلزم كل موظف بضرورة الولاء للسلطة السياسية مهما كان المذهب السياسي الذي يعتنقه، فقد جاء في هذا الكتيب :{ إذا تسلم السلطة حزب جديد فقد يصدر من الوزير الجديد إجراءات جذرية بخصوص السياسة التي تتبعها الإدارة، ومن واجبك أن تتبع السياسة الجديدة بذات الإخلاص والولاء الذي كنت تبديه قبلاً للسياسة القديمة }[2].

وفي دولة أخرى متعددة الأحزاب كفرنسا يحق للموظف العمومي مباشرة العمل السياسي، وله حرية التعبير عن آرائه السياسية بشرط ألا يظهر العداء السافر نحو الحكومة القائمة لأن ذلك ينم عن إخلال بإلتزام الطاعة و الولاء نحوها، وهو إلتزام قانوني يحدد إختصاص وسلطة الموظف العمومي وبذلك يُسوي النظام الفرنسي بين الموظف والمواطن العادي، حيث يسمح للموظف بما يسمح به لهذا المواطن من حرياته السياسية[3] .

وقد تقررت ضمانات دستورية وقانونية للوظيفة العمومية ضد النفوذ السياسي صراحة، حيث نص دستور سنة 1946 في مقدمته على : (ألا يعاقب أحد في عمله أو في وظيفته بسبب مبادئه أو آرائه أو معتقداته)، كما جاء في المادة السادسة من قانون الوظيف الصادر سنة 1946

---

[1]- محرز آيت بلقاسم،" ولاء الموظف وحياده"، أيام دراسية حول الإدارة العمومية، الجزائر، المدرسة العليا للإدارة والتسيير،2- 4 ماي 1992، ص ص250- 251.

[2]- الشريف، مرجع سابق، ص59.

[3]- نصر مهنا ، مرجع سابق، ص64.

على : (أن حرية الرأي مضمونة للموظفين ولا يجوز التمييز بين الموظفين بحكم آرائهم السياسية و النقابية و الفلسفية والدينية)، كما أكد هذا القانون في مادته الثامنة عشر على : (أنه لا يمكن الإشارة في ملف الموظف أو في أية وثيقة إدارية لآرائه أو نشاطاته السياسية والنقابية الفلسفية والدينية) [1] .

وهكذا فإن المشرع الفرنسي يسمح للموظف بحرية الإنظمام للأحزاب المشروعة، حيث لا يمكن المساس بموظف ما لمجرد انتمائه لحزب من الأحزاب، إلا أن هناك بعض الوظائف التي يحرم شاغلها من هذه الحرية، و منها طائفة الوظائف ذات الطبيعة السياسية كالسفراء و المحافظين الذين يفترض فيهم الولاء التام للحكومة، وفيما عدا هاته الوظائف ومع الحرية الدستورية و القانونية التي يتمتع بها الموظف فإن الفقه الفرنسي يذهب إلى تقرير أنه إذا كان الموظف غير ملزم باعتناق مذهب سياسي معين أو مذهب الحكومة السياسي فإنه ملزم بالطاعة اتجاه الوطن، وهذه الطاعة الوطنية أو القومية تتمثل في احترام نص القانون وروحه، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا لا يتعارض و الضمير الوطني[2]، إذ تستطيع الحكومة أن تطلب من الموظف العام الإمتناع عن أي عمل قد يثير الشكوك حول حياده أو حول ولائه للمؤسسات القائمة[3] .

و في ألمانيا يعترف القانون الأساسي للموظفين بمبدأ حرية الرأي الذي يتعارض مع أي تمييز، غير أن مبدأ الحياد في الخدمة يوازي مبدأ حرية الرأي، حيث تنص المادة الثانية والخمسون من القانون الأساسي للموظفين على أن :(يكون الموظف في خدمة الشعب بكامله وليس في خدمة حزب سياسي معين، لذا عليه القيام بعمله بكيفية محايدة وعادلة وأن يأخذ بعين الإعتبار الصالح العام أثناء ممارسة مهامه)[4] .

ويجب على الموظف أن ينخرط بكامل سلوكه في النظام الديمقراطي و الليبرالي الذي يؤسسه الدستور، مما يحظر عليه أن ينخرط في أية حركة متطرفة تعادي المبادئ الدستورية لنظام الدولة[5] .

---

[1] – آيت بلقاسم، مرجع سابق، ص249.

[2] – الشريف ، مرجع سابق، ص ص60 – 61.

[3] – المجذوب ، مرجع سابق، ص691.

[4] – آيت بلقاسم ، مرجع سابق ، ص248.

[5] - نفس المرجع الآنف الذكر، ص249.

وهذا الفهم العميق لمبدأ الحياد تبناه أيضا الكنديون، حيث تخضع العلاقة التي تحكم الموظفين برجال السياسة للمبادئ التالية :/

- المنتخبون يقررون والموظفون ينفذون .
- تعيين الموظفين وترقيتهم يتم على أساس الإستحقاق والجدارة .
- لا يحق للموظفين أي نشاط سياسي علني وفعال .
- يلتزم الموظف بواجب التحفظ والكتمان في تعاليقه العلنية حول الحكومة القائمة .
- يقدم الموظفون النصائح للحكومة بموضوعية، لكنها تتحمل وحدها مسؤولية القرارات المتخذة .
- طالما أن الموظفين في الخدمة فهم يؤدون عملهم بكل كفاءة وإخلاص في خدمة الحكومة القائمة[1] .

أما إذا جئنا لدول أخرى متعددة الأحزاب فإننا نجد حلولاً أكثر تطرفا ففي الهند يُجبَرُ الموظف على إحترام واجب الحياد بمفهومه المتعارف عليه في البلاد الأنجلوساكسونية، حيث لا يحق له الإنتماء إلى أي حزب سياسي مهما كانت نزعته وبغض النظر عن العلاقة التي تقوم بينه وبين هذا الحزب، ويشمل هذا المنع أيضا الإنتماء إلى كل مؤسسة لها أهداف سياسية، وفي تركيا والباكستان يمتد هذا المنع ليشمل كل مشاركة في أي تظاهر ذو طبيعة سياسية سواء أكان التظاهر لصالح تيار سياسي ما أو كان مناهضا له، وتعتبر هاته الآراء المتضاربة متطرفة بالنسبة لمواقف معتدلة إتخذتها بلدان أخرى يكون بمقتضاها الموظف العام خاضعا لواجبات قانونية معينة تحميه من تدخلات السلطة السياسية دون أن تمنعه من المشاركة في الحياة السياسية للبلاد، هذه الواجبات عددها ثلاثة هي :/

- واجب الطاعة أثناء العمل .
- واجب التحفظ خارج أوقات العمل .
- واجب الولاء الذي يحتمه المشرع على بعض الأصناف[2] .

ومما يلاحظ في سائر دول النظام الديمقراطي أن هناك اتجاها واضحا لحماية هذا النظام من المد الشيوعي والفاشي وخاصة بين طبقات الموظفين، ولهذا فقد صدرت تشريعات في عدة دول

---

[1]– نفس المرجع الآنف الذكر ، ص251.

[2]- بن صالح ، مرجع سابق، ص13.

كإجراء لمواجهة هذا النشاط، ففي الولايات المتحدة الأمريكية وُضِعت قواعد ونظم تكفل فحص ولاء الموظفين وذلك من أجل تأمين نظام الحكم الداخلي، وبدأت هاته الإجراءات منذ سنة 1939 وذلك على إثر صدور قانون هاتش السالف الذكر، والذي منع الإلتحاق بالوظائف العامة على كل من يثبت إنتماؤه إلى حزب أو منظمة تعادي الشكل الدستوري للدولة الأمريكية،كما أوجب عزل كل موظف إتحادى ينتمي إلى منظمة تدعوا إلى قلب الشكل الدستوري للحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية، كما أعلنت لجنة الخدمة المدنية الأمريكية سنة 1940 أن سياستها سوف تكون عدم قبول ترشيح أي شخص إذا علمت أنه عضو في الحزب الشيوعي أو أية منظمة شيوعية أو فاشية[1] .

وقد وضعت ذات الحظر على الموظف حيث تقرر ألا يشغل أحد الأفراد منصبا يتمتع بإختصاصات حيوية إذا ثبت أنه عضو في الحزب الشيوعي أو عضو منتمي إلى منظمة فاشية أو له بأي منهما علاقة تجعل ولائه محل شك[2] .

وفي هولندا صدر سنة 1934 مرسوما يحظر على الموظفين الإنتماء للحركات والأحزاب والجمعيات والمنظمات الشيوعية والفوضوية والفاشية والإشتراكية، وقد كانت تشيكسلوفاكيا قبل الحرب العالمية الثانية تشدد في حظر إنتماء الموظف لأية أحزاب معادية لشكل الحكومة القائمة.

وفي سويسرا وهي دولة محايدة صدر سنة 1950 قراراً بعقوبة الفصل من الوظيفة لكل شخص يتأكد إنتماؤه للحزب الشيوعي، كما يشترط هذا قانون التوظف على كل مترشح يتقدم لشغل وظيفة عامة أن يقدم إقراراً بأنه لا يؤمن الشيوعية[3] .

هذا السلوك الذي اتبعته معظم الديمقراطيات والذي إتجهت فيه إلى مقاومة المذاهب اليسارية والفاشية في مجال الوظيفة العامة وقيدت به الحرية الشخصية للموظف العام هو أمر يفرضه ضرورة حفظ أمن وسلامة الوظيفة العامة، وضرورة تقيد الموظف بواجبات الوظيفة التي تتطلب أولاً الإخلاص للدولة والولاء للوطن، كما يفرضه واجب الطاعة الذي يلتزم به الموظف إتجاه الحكومة القائمة خاصة إذا لوحظ أن هذه المعتقدات تصل لدى معتنقيها إلى مرتبة خطيرة قد

[1] – أحمد كمال أبو المجد، **الرقابة على دستورية القوانين**. القاهرة: دار النهضة العربية،1976،ص315.

[2] – الشريف، مرجع سابق، ص71.

[3] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص68- 69.

يتعرض معها أمن الدولة وسلامتها للخطر، وهو أمر يعظم إذا كان الموظف بحكم منصبه يستطيع أن يطلع على أسرار تمس أمن الدولة وسلامتها .

ثانيا:الحياد في الأنظمة ذات الحزب الواحد :

يمكن تصنيف نظم الحزب الواحد ضمن ثلاث فئات هي:/

- النظم الإشتراكية
- النظم الفاشية
- نظم دول العام الثالث

أ ـ النظم الإشتراكية :

نادت الإشتراكية برفض كل تقسيم مصطنع بين السياسة والإدارة وعارضت بشدة فكرة حياد الموظف العام كما عملت على تركيز مفهوم للدولة مخالف لكل المفاهيم المتداولة من قبل، وقد ربطت الدول التي إعتنقت هذا المذهب مفهوم الدولة الجديد بواجب الإلتزام الذي فرضته على كل العمال بما فيهم عمال القطاع الإداري، ففي البلدان الإشتراكية لاسبيل للحديث عن حياد الموظف فهو مطالب بالإلتزام إتجاه الثورة وأهدافها كسائر عمال القطاعات الأخرى[1] .

وتذهب النظم الإشتراكية إلى أبعد من ذلك عندما تعتبر الوعي السياسي للأجهزة المنفذة عماد الإدارة، وبمعنى آخر فإن مؤهلات القيادة الإدارية في هذه النظم تشترط في القادة الإداريين عمومًا تمتعهم بدرجة من الوعي السياسي الملتزم الذي يساعدهم في الخضوع بقناعة للأهداف المطلوب تحقيقها، فالإداري في النظام السياسي الإشتراكي يعتبر قائدًا سياسيًا أو على الأقل واجهة للنظام السياسي[2] .

وإن مايميز الإرتباط الوثيق بين الإدارة والسياسة في ظل الأنظمة الإشتراكية هو أنه أمر تحتمه طبيعة ومضمون الإدارة فيها كأداة ووسيلة لتحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للثورة، فالإدارة في الدول الإشتراكية هي المسؤولة عن توجيه مجمل أوجه النشاط الإقتصادي والإجتماعي الوطني بإعتبار أن الحكومة هي المنظم والقائد لمختلف فروع ذلك النشاط[3] .

1– بن صالح ، مرجع سابق، ص12.

2– هشام الواندوي، **الإدارة والسياسة**. بغداد: مركز البحوث الإقتصادية والإدارية، 1975، ص10.

3– إبراهيم درويش، " السلطة والتنظيم الإداري"، **مجلة العلوم الإدارية**، القاهرة، العدد الثالث، السنة الرابعة عشر، ديسمبر1972، ص14.

ويتميز الجهاز الإداري في ظل الأنظمة الإشتراكية بما يلي[1]:/

- أنه ملتزم بعقيدة الجهاز السياسي الحاكم، متفهما لها ومقتنعًا با فيما يقوم به من أعمال.
- أنه كسائر الوظائف الأخرى التشريعية والتفيذية والقضائية تعمل تحت إشراف كامل للجهاز السياسي الذي يمثله الحزب الواحد والذي يعمل على تقنين الأهداف العامة والتي يقوم الجهاز الإداري بتنفيذها .
- أنه يؤدي ويمثل وظيفة من وظائف الدول لا سلطة من السلطات، فالوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية مثل الوظيفة الإدارية تنبع من السياسة العامة وعقيدتا الملزمة،وكلها وظائف متعاونة و متناسقة .

وفي الدول الإشتراكية يسيطر الحزب الواحد في هاته الحالة علىالجهاز الإداري في كافة مستوياته، وتفسير ذلك أن وجود الحزب الواحد يعني أن برنامجه وأهدافه هي ذاتا أهداف وبرنامج الدولة، ولمّـا كانت الإدارة العامة هي أداة الدولة في تنفيذ سياستها العامة فإنه يتحتم تنظيمها وتوجيهها في الخط السياسي الذي تسلكه الحكومة، فلا محل هنا لإستقلال الجهاز الإداري عن السلطة السياسية[2] .

ولا يخفى ما لهذا النظام من تأثير على طريقة شغل الوظائف العامة ، حيث تشترط هذه الأنظمة لتولي الوظائف العامة ضرورة الإنظمام للحزب الحاكم خصوصا لشغل الوظائف العليا، كما يتعين على الموظف العام أن يكون مؤمنا بالفلسفة السياسية للحزب الحاكم ويعمل على تنفيذها وإلا أتهم بالخيانة[3] .

ففي الصين مثلا وهي دولة إشتراكية تُنظِم المصالح الإدارية دروسا في التربية والتوعية السياسية بصفة مستمرة، كما تعتبر الإجتماعات السياسية من المظاهر العادية والتقليدية للإدارة الصينية ذلك أن السياسة تعتبر أهم من الإحتراف المهني في هذا البلد، حيث يبدوا أن المقصود من السياسة في هذا الميدان هي التوعية السياسية للموظف[4] .

---

[1] -أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة: العملية الإدارية في الجهاز الإداري.** القاهرة: دار النهضة العربية، 1969،ص ص22- 23.

[2] – حسين عثمان محمد عثمان، **الإدارة العامة**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية،1996، ص176.

[3] – نصر مهنا، مرجع سابق، ص65.

[4] – بن صالح ، مرجع سابق، ص ص12- 13.

وفي الإتحاد السوفياتي سابقا كانت الدولة تشترط عادة في الموظفين وخاصة أصحاب الدرجات العليا منهم إيمانًا بالفلسفة السياسية والإجتماعية التي تعتنقها الدولة، ولهذا فقدكان واجب الموظفين يتحدد في هاته الحالة بالولاء التام لتلك الفلسفة وإلا تعرضوا للفصل[1] .

وفي دولة كبولندا في العهد الإشتراكي كانت تعتبر كل ممارسة للوظيفة العامة تساوي تنفيذًا لبرنامج سياسي ومن ثم فإن الإدارة لا يمكن أن تكون بعيدة عن السياسة، ولهذا فإن وظائف التوجيه التي يُعهد إليها تنفيذ الأفكار والمبادئ السياسية تُشغل بموافقة وإشراف الحزب الوحيد في هذا البلد[2].

ب ـ النظم الفاشية :

وفيها لا يكفي بألا يكون الموظف غير مُعادٍ لنظام الحكم القائم بل يلزمه الإنتماء والعضوية في الحزب الحاكم، ولهذا يُطلب من الموظف آداء يمين الولاء للحزب الحاكم أو المذهب القائم [3]، والملاحظ على هاته الفئة أنها غير متجانسة ولا منسجمة كما الحال في النظم الإشتراكية، ذلك أنه يجب التمييز بين الحزب النازي في ألمانيا والحزب الفاشي في إيطاليا، فبينما سعى الحزب النازي للسيطرة كليا على الدولة من أجل وضعها ليس في خدمة الحزب وإنما في خدمة الفوهرر وسياسته حيث أجبر هتلر الموظفين على آداء قسم الولاء والطاعة الشخصية له كانت الدولة بالمقابل تبتلع الأحزاب الأخرى، أما الحزب الفاشي في إيطاليا فإنه كان لـه في عهد موسوليني مكانة مرموقة على حساب الدولة التي تشكل بحد ذاتها وسيلة وغاية في نفس الوقت[4] .

ج ـ نظم العالم الثالث :

ما يلاحظ في هاته النظم أن هناك كثيرا من التباين في تطبيق مبدأ الحياد، فبعضها يقترب من النموذج الإشتراكي والبعض الآخر من النموذج الفاشي وأما الباقي فيصعب تصنيفه، لكن هذا التباين في تطبيق المبدأ لايمنع من طرح مشكلة العلاقة بين الإدارة والحزب بصورة جادة، ذلك أن بعض الإنقلابات العسكرية لم تكن في حقيقة الأمر إلا نتيجة للصعوبات الناشئة عن تحديد دور المؤسسة الحزبية والمؤسسات الأخرى ومن بينها المؤسسة العسكرية في النظام السياسي، كما أنه غالبا ما تكون الأحزاب الوحيدة في هاته الدول هشة على الصعيدين العقائدي والبنيوي

---

[1]– سليمان الطماوي، **الجريمة التأديبية**. القاهرة: دار النهضة العربية،1977، ص183.

[2]– الشريف ، مرجع سابق، ص67.

[3]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص58.

[4]– المجذوب، مرجع سابق، ص692.

ولذلك فهي تستخدم كستار يحمي ورائه نظاما عسكريا أو نظام سلطة شخصية، أما فيما يتعلق بالحياد السياسي للوظيفة العامة في دول العلم الثالث فلا يبدوا أنه من الممكن تطبيقه بشكل دقيق، إضافة إلى أنه لا تبدوا أن هناك ضرورة ملحة للتقيد به[3] .

---

[3]- نفس المرجع الآنف الذكر، ص693.

خلاصة وإستنتاجات

تناولنا في فصلنا الأول من بحثنا هذا الإطار النظري لمبدأ الحياد، وبدأناه أولا بضبط مصطلح الحياد حيث لاحظنا أنه يعني أن يبقى الجهاز الإداري موضوعي وغير متحيز في تأديته لنشاطاته، فلا تخضع قراراته للمصالح الخاصة أو الدوافع الحزبية مما يمكنه من تنفيذ السياسات التي تضعها الحكومة دون أن يتأثر بإتجاه سياسي معين، و على الموظف ألا يدخل السياسة ومؤثراتها في عمله مما يحظر عليه الإشتغال بالعمل السياسي الفعال أو الإ شتراك في أية دعاية حزبية، كما لاحظنا في المبحث أيضا أن الحكومة لا تستطيع أن تطلب من الموظفين مساندة عملها السياسي لأن ذلك سيحرم الدولة من الإستفادة من خبرات رجال ذوي كفاءة لأنه سيبعث في نفوسهم النفور من تولية الوظائف العامة كما أنه سيؤدي إلى إهتزاز ثقة المواطنين في حياد الجهاز الإداري.

أما في المبحث الثاني فتناولنا فيه العوامل المؤثرة في طبيعة الحياد، وعرفنا أنهما عاملين إثنين هما :/

أ – مفهوم الدولة : لمفهوم الدولة تأثير كبير على طبيعة الحياد ذلك أنه مفهوم غريب عن النظرية الإشتراكية والأنظمة التي أسست دولاً على أساس هذا الفكر، فالمبدأ ظهر وتطور مفهومه في نطاق الدول الحرة الغربية من جهة، وبمناسبة ظهور دول جديدة من جهة أخرى .

ففي إطار الدول الغربية القائمة على أساس الحرية كان مفهوم الحياد في أول إستعماله سلبيا، لأنه يلزم الموظف بالإمساك عن كل نشاط سياسي ، ونظرا لصعوبة ذلك لأن الإنسان بطبعه سياسي يميل إلى التعبير عن آرائه وأفكاره فقد تطور مفهوم الحياد وأصبح يعني مشاركة الموظف في تحقيق الأهداف السياسية والبرامج التي تضعها الحكومة دون إعتبار للإنتسابات السياسية، حيث تبقى الوظيفة العامة في خدمة الأمة جمعاء .

أما في الدول المستقلة حديثا وإعتبار للدور الذي الذي كان لابد للدولة من الإضطلاع به في المجتمع نظرا للمشاكل المطروحة والناتجة أساسا عن تصفية الإستعمار، فقد عرف مفهوم الحياد تطورا مخالفا للتطور الذي في الغرب، فقد نبذته بعض البلدان أما البلدان التي إختارت العمل به فقد عملت في الغالب على تحوير مفهومه وتعديل نتائجه نظرا للأمية والجهل المنتشران فيها، كما أن المواطن لا يعي الفرق بين الموظف والإدارة وبالتالي الحكومة، فالموظف في نظر الأغلبية هو ممثل للسلطة السياسية وعلاقته بالمواطن تكون مطبوعة بالأثر الذي يتركه المسؤولون السياسيون في ذهن المواطنين .

ب ـ طبيعة الوظيفة العامة : تعتبر طبيعة الوظيفة العامة العامل الثاني المؤثر في طبيعة الحياد، فإذا كان هذا المبدأ لا يثير مشاكل كبيرة في الوظيفة العمة ذات الهياكل المفتوحة بما أن الموظف في إتصال وثيق مع السلطة السياسية ومصيره مرتبط بمصير القادة السياسيين الذين إنتدبوه ،فإنه في نطاق الوظيفة ذات الهياكل المغلقة ينحصر في واجبات أقرها المشرع على الموظف بإعتباره يتعاطى مهنة بشكل دائم دون أن يكون مصيره مرتبطا بالتغيرات السياسية، لذا يجب على الموظف في هاته الحالة الإلتزام بواجبات معينة تتمثل فيما يلي :/

- واجبات داخل العمل : على الموظف العمل بإخلاص في خدمة الحكومة القائمة مهما كان نزعتها السياسية، كما أنه يتعين عليه أيضا الإلتزام بواجب كتمان السر المهني، وعدم إستعمال المعلومات والأسرار الإدارية لأغراض سياسية .
- واجبات خارج العمل : بما أنه لا يوجد حاجز حقيقي بين الحياة العامة و الخاصة، فإنه يجب على الموظف أن يراعي صفته كموظف لدى الدولة عند التعبير عن آرائه خارج أوقات العمل، وهو ما يفرض عليه الإلتزام بواجب التحفظ الذي يعني أخذ الحيطة والحذر أثناء تعبيره عن أفكاره .

في حين تناولنا في المبحث الثالث تاريخ مبدأ الحياد في القانون الإداري المعاصر، وعرفنا أن نشأته ترجع إلى الشطط الذي آل إليه نظام الغنائم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا خلال القرن التاسع عشر .

فقد كان بمقتضى نظام الغنائم في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم الحزب الذي تؤول إليه السلطة بملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأتباعه، والعمل بشتى الصور على إبعاد مؤيدي و مناصري الحزب المنافس، ونظرا لمساوئه الكثيرة الكثيرة وإخلاله بمبدأ الحياد السياسي للإدارة وإفساد الحياة الإدارية وإ٧فاض كفايتها، وإستجابة لضغط الرأي العام فقد تم تبني سياسة للإصلاح الإداري الذي كان من أهم مبادئه فصل السياسة عن الإدارة وإبعاد النفود الحزبي عن الوظيفة العامة، وقد كان ذلك بإصدار قانون تنظيم وتحسين الخدمة المدنية سنة 1883 ثم إصدار قانون هاتش سنة 1939 الذي أقر صراحة بمبدأ الحياد السياسي للموظفين العموميين.

و في بريطانيا عرفت الإدارة فترة طويلة من التدخل السياسي في شغل الوظائف العامة، فقد كان النظام المتبع إلى غاية منتصف القرن التاسع عشر هو أن الحزب الحاكم يعمل على مكافأة مناصريه وأتباعه بتعيينهم في خدمة الدولة وكانت النتيجة المترتبة على ذلك هي أن تغيير الحزب

الحاكم يترتب عليه إقالة الموظفين المؤيدين له والمتعاطفين معه، وقد ترتب على ذلك أن أصبحت الوظيفة العامة مأوى لأصحاب النفوذ السياسي مما أضعف كفايتها وفعاليتها، الأمر الذي أثار خبراء الإدارة لإصلاح الوضع مما أدى إلى إنشاء لجنة الخدمة المدنية سنة 1855 التي رأت ضرورة عقد إمتحانات المسابقات المفتوحة لإنتقاء أصلح العناصر وأكفأها لشغل الوظائف العامة، وهكذا تم إستبعاد النفوذ السياسي والحزبي من التدخل في شؤون التوظف .

أما في المبحث الرابع ولأخير من هذا الفصل فقد تناولنا فيه مبدأ الحياد في القانون الإداري المقارن، وعرفنا أن الدول لم تأخذ نجا واحدا إزاء علاقة الموظف بالسلطة السياسية لأنا تتغير تبعًا لقواعد تنظيم السلطات العامة في كل دولة وذلك للإعتبارات التالية :/

أ ـ الحياد في **الأنظمة ذات الأحزاب المتعددة :** حيث لا يشترط في الموظف الولاء المسبق لفكر سياسي معين بل يفترض فيه الحياد التام أثناء تأديته لعمله، إذ أنه مطالب بالإخلاص و الأمانة في تنفيذ عمله بغض النظر عن آرائه السياسية، و قد أخذنا أمثلة على ذلك في بعض الدول الغربية منها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا...، وبصفة عامة فإنه في الدول التي تقوم على تعدد الأحزاب يكون الموظف خاضعا لواجبات معينة تحميه من تدخل السلطة السياسية دون أن تمنعه من المشاركة في الحياة السياسية بالبلاد، كما لاحظنا في ذات النقطة ذلك الإتجاه الواضح في سائر دول النظام الديمقراطي لحماية هذا النظام من المد الشيوعي والفاشي وخاصة بين طبقات الموظفين الذين يفترض فيهم الولاء للدولة والإخلاص للوطن والإبتعاد عن كل حزب أو جماعة تدعوا إلى قلب الشكل الديمقراطي للدولة .

ب ـ الحياد في **الأنظمة ذات الحزب الواحد :** ويمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات هي :

1) **النظم الإشتراكية :** وهي ترفض كل تقسم بين السياسة والإدارة، حيث عارضت بشدة فكرة حياد الموظف العام وربطت مفهوم الدولة بواجب الإلتزام الذي فرضته على كل العمال بما فيهم عمل القطاع الإداري، ذلك أنا تعتبر أن الوعي السياسي للأجهزة المنفذة يمثل عماد الإدارة، ولذلك فإن الحزب الواحد يسيطر على الجهاز الإداري في كافة مستوياته مما يلزم ضرورة الإ٧براط في الحزب من أجل تولي الوظائف العامة وقد لاحظنا هذا في النماذج التي أخذناها من بعض دول هذا المعسكر .

2) **النظم الفاشية :** وفيها لا يكفي ألا يكون الموظف معاديا لنظام الحكم القائم بل يجب علية الإنتماء والعضوية في الحزب الحاكم، ولهذا ُيطلب من الموظف آداء يمين الولاء للحزب

الحاكم أو المذهب القائم، وهو ما عرفنا أنه كان سائداً مثلا أثناء حكم الحزب النازي في ألمانيا والحزب الفاشي في إيطاليا .

3) **نظم العالم الثالث :** وفيها يلاحظ كثيراً من التباين فبعضها يقترب من النموذج الإشتراكي والبعض الآخر من النموذج الفاشي أما الآخر فيصعب تصنيفه، ولكن بصورة عامة لا تطرح في هاته الأنظمة مشكلة العلاقة الحزب بين الحزب والإدارة بصورة جادة، فغالبا ما تكون الأحزاب الوحيدة هشة وتستخدم فقط كستار يحمي خلفه نظاما عسكريا أو نظام سلطة شخصية، أما فيما يتعلق بالحياد السياسي للجهاز الإداري في دول العالم الثالث فلا يبدوا أنه من الممكن تطبيقه بشكل دقيق كما أنه لا تبدوا أن هناك ضرورة ملحة للإلتزام به .

هذا باختصار ما جاء في بحثنا والذي نستنتج منه ما يلي :/

1 ـ إن الغرض من ظهور مبدأ الحياد الساسي للإدارة هو الحاجة إلى نوع من التعقيم السياسي للموظفين العامين، ذلك أن الإدارة وسيلة عامة تتفاbني في تحقيق خدمة عامة تخص المجتمع ككل ، ولذلك فإنا ستـتنكر لرسالتها إذا انحرفت وسمحت لأعضائها بانتهاج دور حزبي في المنافسة بين التيارات السياسية للإستيلاء على السلطة، فواجب الجهاز الإداري هو أن يتبع بدقة مبدأ الحياد السياسي .

2 ـ كما أن الحياد يعتبر ضروريا حتى لا تكون أجهزة الإدارة الضخمة بما لها من إمكانيات مادية وبشرية هائلة عنصرا مؤثراً وأداةً لفرض عقيدة الجماعة الحاكمة على المجتمع، كما أنه شرط لا ستقرار واستمرارية البرامج المختلفة التي يقوم بـا لصالح الدولة، وهو أيضا لازم حتى لايكون الجهاز الإداري نـبا تتنازعه القوى والمصالح المختلفة في المجتمعمما يصرفه عن تحقيق الكفاءة والفعالية فيما يقوم به من برامج أو يصرفه عن انتهاج معايير العدالة والمساواة فيما يقدمه من خدمات للجمهور.

3 ـ لكن هل تسمح الظروف بحياد الجهاز الإداري كما يجب أن يكون وكما هو مفروض فيه بطبيعة الحال ؟

لا نستطيع أن نعطي إجابة محددة سواء بالنفي أو بالإيجاب لأن المشكلة تتحدد من خلال عاملين اثنين معا وهما :

ـ يجب البحث في كل حالة نظام سياسي على حدة .

ـ توضيح الظروف و الأوضاع التي تشكل العلاقات المعقدة بين المؤسسات السياسية الرسمية و غير الرسمية والجهاز الإداري، والتأثير المتبادل بينهما .

هذا العامل الأخير الذي يحتاج إلى تحليل تفصيلي لأنه يمثل جوهر المشكلة، لأن العلاقة بين الحكومة والإدارة تتسم بالتعقيد والتداخل والتأثير بل وحتى محاولة السيطرة .

4 ـ إن التقاليد و الأعراف السائدة في المجتمع تشكل عاملاً هاما في تكريس مبدأ الحياد على نحو عملي، وتُكوّن إطارا مُعيناً للجهاز الإداري بحيث لا يتعدى دوره التقليدي والذي يتحدد في التنفيذ فحسب فلا يقوم بأية دعاية حزبية لأي حزب سياسي، كما أن طبيعة تكوين الجهاز الإداري يساعد في تحقيق ذلك .

5 ـ رغم أن مبدأ الحياد ظهر وتطور في نطاق الدول الغربية القائمة على الحرية الفردية إلا أنه بقي محور للنقاش إذ لم يحصل على إجماع السياسيين وعلماء الإدارة في تلك الدول، ذلك أن البعض رأى فيه خطرا على الحريات الشخصية والسياسية التي يباهي بها الغرب بقية دول العالم، وخير دليل على ذلك تعدد الصور التي ظهر بها مثلاً في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا.....

6 ـ في ظل النظام الدولي الجديد وانتشار موجة الديمقراطية في كثير من دول المعسكر الإشتراكي سابقا ودول العالم الثالث فقد تمكنت المجتمعات من فرض مبدأ الحياد وعدم البحث في أصل وإيديولوجية المترشح للوظائف العامة ما دامت لا تشكل خطرا على نظام الحكم، فإذا شكل هذا العامل فيما مضى عائقا أمام الموظفين لتولي الوظائف العامة فإنه يتجه الآن نحو الزوال في أغلب دول العالم، كما أنه من جانب آخر لم يعد هناك أثر ليمين الولاء للحزب الحاكم أو الإلتزام اتجاه المذهب القائم كما كان ملاحظا من قبل في ظل الأنظمة الإشتراكية والفاشية .

7 ـ وأخيرا فإن الحياد كمفهوم وسلوك إجتماعي وواجب من الواجبات المهنية دخل الحياة السياسية والإدارية في المجتمعات الحديثة، وعرف مع مرور الوقت تطورا ملحوظا ليصبح من مقتضيات أخلاقيات المهن والوظائف العامة في المجتمعات الديمقراطية الحديثة، بل أنه رابطة بناءة بين المبادئ العامة للمرافق العمومية وهي مبادئ التكيف ومبدأ إستمرارية سير المرافق العمومية بانتظام واطراد .

الفصل الثاني
مبدأ الحياد السياسي في الجزائر
أثناء فترة الأحادية الحزبية

لقد اعتنقت الجزائر بعد الإستقلال مباشرة المذهب الإشتراكي شأنها شأن كثير من دول العالم الثالث والدول المستقلة حديثا، وكما رأينا في الفصل الأول من بحثنا هذا فإن الأنظمة التي إعتنقت هذا المذهب رفضت كل تقسيم بين السياسة والإدارة، حيث فرضت واجب الإلتزام على كل العمال بما فيهم عمال القطاع الإداري فهنا إذا لا سبيل للحديث عن حياد الموظف العام، بل هو مطالب بالإلتزام إتجاه الثورة وأهدافها كسائر عمال القطاعات الأخرى، ولكن هل سارت الوظيفة العامة في الجزائر أثناء فترة الأحادية الحزبية على نفس هذا المنوال ؟.

للإجابة على هذا التساؤل سنحاول أن نوضح ذلك من خلال الحديث عن علاقة الحزب الواحد بالإدارة العامة وذلك من خلال طرح مجموعة من الإسئلة هي : ما هي حقيقة العلاقة التي كانت قائمة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية ؟ ما هي ضوابط هاته العلاقة ؟ ما هي الصور والمظاهر التي ظهرت بها هاته العلاقة ؟

ولكن قبل الإجابة عن هاته التساؤلات سنحاول أولاً أن نبين كيفية إعتماد الحزب الواحد في بلادنا والأسس الدستورية والقانونية التي قام عليها الحزب الواحد في بلادنا وخولته لممارسة السلطة .

وهكذا فإننا سنتناول فصل الحياد السياسي في الجزائر أثناء فترة الأحادية الحزبية من خلال النقاط التالية:

- إعتماد الحزب الواحد في الجزائر .
- طبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية .
- ضوابط العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية .
- صور ومظاهر العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية .

المبحث الأول

إعتماد الحزب الواحد في الجزائر

بعد الإستقـلال مباشرة إستمرت الجزائر بنظام الحزب الواحد الذي نال شرعيتـه بفضل ماضيه الثوري الذي قاد للإستقلال، إلا أن النظام السياسي أراد تغطية الشرعية التي قام عليها بالشرعية الدستورية التي جعلت من حزب جبهة التحرير الوطني المؤسسة السياسية الأ ساسية في النظام السياسي الجزائري، وبالتالي منع وجود أي نشاط معارض في إطار آخر غير جبهة التحرير الوطني .

وقد كان لهذا الإتجاه عدة مبررات ذات طابع عام، ومبررات خاصة بالمجتمع الجزائري وطبيعة المرحلة التي كان يمر بها في تلك المرحلة، وأهم تلك المبررات هي[1] :

1ـ الحزب الواحد وسيـلة الإندماج الوطـني : يعرف موريس ديفرجيه الإندماج أنـه : (إتحاد مجتمع معين يطمح إلى خلق مجتمع منسجم ومبني على نظام)[2]، فالإندماج الوطني يعتبر مزج وإتحاد جميع العناصر الإجتماعية والإقتصا دية والدينية والجغرافية في بلد ما في شكل دولة واحدة، وهذا ما يتطلب وضع رباط محكم بين الحكام والمحكومين من أجل تنظيم سيرورة المساهمة في الحياة السياسية، هذا الرباط المحكم هو الحزب الواحد .

2 ـ الحزب الواحد وسيلة للتطور الإقتصادي والإجتماعي السريع و الناجح : عادة ما تجد الدول المستقلة حديثا نفسها أمام مهمة أولية هي تطوير إقتصادها، ولهذا إعتمدت معظم دول العالم الثالث نظم الحزب الواحد والإقتصاد الموجه للخروج من الحالة المزرية والإرث الثقيل الذي خلفه الإستعمار .

3 ـ الحزب الواحد وسيلة الإستقرار الحكومي : من أهم إنشغالات الحزب الواحد هو ضمان الإستقرار الحكومي لأنه الحل الوحيد لإبعاد الفوضى من أجل السلطة وهذا بغية تركيز جميع الجهود للنهوض الإقتصادي وتحسين الظروف الإقتصادية والإجتماعية ة المعيشية للسكان .

وللحديث عن إعتماد الحزب الواحد في الجزائر علينا بالعودة إلى برنامج طرابلس المنعقد بتاريخ من**27** ماي إلى **07** جوان **1962** حيث رافق نص البرنامج ملحق خاص بالحزب ورد فيه الحديث عن الخطوط العريضة لقيادة الثورة الجزائرية، وتحولت بموجبه جبهة التحرير من حركة

---

[1]- شمس مزغني علي، **القانون الدستوري** . القاهرة: دار الكتب، 1983، ص ص104- 105.

[2]- Maurice duveger, **instutitions politique et droit constitutionnel**.paris,puf ,1976,p96.

مقاومة وكفاح مسلح إلى حزب سياسي وذلك بغية ضمان إستمرار سير الثورة ومتابعتها لمهمتها، وجاء تأسيس هذا الحزب من أجل بناء الوحدة الإيديولوجية والسياسية لجميع قوى الثورة التي يضمها المجتمع الجزائري[1] .

ثم تحدث الملحق عن الحزب كتنظيم ديمقراطي وقام برسم الخطوط العريضة لتنظيم علاقات الحزب بالدولة ودوره التربوي والتوجيهي للجماهير الشعبية، كما أشارالنص إلى دور الحزب في تعبئة الجماهير لتحقيق الثورة الإشتراكية ومواصلة مسيرتها[2] .

ثم جاء دستور 1963 الذي خصص فصلا كاملا للحزب يتكون من أربعة مواد تتحدث عن مفهوم الحزب ودوره ونشاطه، فقد نص على واحدية الحزب ووصفه بأنه حزب طلائعي وحيد عند حديثه عن حزب جبهة التحرير الوطني (المادة 23)، ثم عن دوره في تحديد سياسة الأمة وقيادة نشاط الحكومة ومراقبته لعمل الجمعية الوطنية والحكومة (المادة 24)، وعن دوره في تربية وتوعية الشعب والتعبير عن مطامح الجماهير (المادة 25)، كما أشار إلى المهمة الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني وهي تحقيق أهداف الثورة الديمقراطية وبناء الإشتراكية[3] .

وأما ميثاق الجزائر[*] لعام 1964 فقد تحدث عن الحزب في القسم الثالث منه تحت عنوان وسائل الإنجاز في فصله الأول المعنون بالحزب والمنظمات الجماهيرية ، وقد جاء في الفقرة السادسة منه مايلي :(إن إختيار الحزب الواحد عليه أن يتم في وضوح وبتحدي لإزالة كل أشكال الملابسات والغموض التي قد ترد علىأهدافه وتركيباته الإجتماعية)[4] .

ثم جاء الميثاق الوطني لسنة 1976 ليؤكد أولوية الحزب، حيث نص في الباب الثاني منه تحت عنوان الحزب والدولة على مايلي: (يقوم النظام السياسي في الجزائر على نظام واحدية الحزب)[5] .

---

[1]-العيفا أويحي، **النظام الدستوري الجزائري** . الجزائر: دار ريحانة، ط1،2002، ص159.

[2]– عبد الله بوقفة، **الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته**. الجزائر: دار ريحانة، ط1، 2002، ص14.

[3]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر مؤرخ في 19963/09/08، يتضمن دستور الجزائر، ص34.

[*]- يتميز النظام الجزائري عن غيره من الأنظمة باعتماده طريقة المواثيق المكتوبة الضخمة كأسلوب لبيان إيديولوجيته ورؤية الحكام والشعب للتاريخ والمجتمع والمستقبل بكل محتوياته، وهوأسلوب يسمح بتوحيد الرؤيا لدى الحكام والمحكومين، وتوضيح الإيديولوجية المعتنقة وأسلوب الحكم، وبالتالي تقييد الطرفين نسبيا وإبعاد المعارضة بداعي وحدة العقيدة التي تجمع الحكام والمحكومين .

[4] - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر مؤرخ في 1964/04/21،يتضمن نشر ميثاق الجزائر، ص113.

[5]– الجمهورية الجزائرة الديمقراطية الشعبية، جبهة التحرير الوطني، أمررقم76-57 مؤرخ في 1976/07/05،يتضمن نشر الميثاق الوطني، ص102.

فالحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل أهداف الثورة، فهو يشكل دليل الثورة والقوة المسيرة للمجتمع، وهو أداة الثورة في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط كما يضبط التوجيهات الإيديولوجية ويرسم السياسة العامة للأمة[1] .

ثم جاء دستور 1976 بأحكام حول الحزب في الباب الثاني منه تحت عنوان : السلطة وتنظيمها، في الفصل الأول منه تحت عنوان : الوظيفة السياسية، ليؤكد محتوى ومضمون ما سبق عرضه في النصوص التي استعرضناها سابقا، ومن أهم المواد الدستورية التي جاءت حول الحزب في الجزائر نذكر منها :

ـ المادة **94** :(يقوم النظام التأسيسي الجزائري على أساس الحزب الواحد) .

ـ المادة **95/ 1** : (جبهة التحرير هي الحزب الواحد في الجزائر) .

ـ المادة **97** : (جبهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة الإشتراكية، وهي أداة الثورة الإشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط، وهي دليل الثورة الإشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع) .

ـ المادة **98** : (تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وفي إطار هذه الوحدة فإن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد)[2] .

وأما الميثاق الجديد لسنة 1986 فقد جاء تأكيدا لما ورد في المواثيق و الدساتير السابقة، فقد ورد فيه الحديث عن الحزب في الفصل الأول من الباب الثاني من الميثاق تحت عنوان : المؤسسات الوطنية، وأهم ما جاء فيه :(إن حزب جبهة التحرير الوطني حزب طلائعي ... وفي هذا الإطار تتولى قيادة الحزب توجيه سياسة البلاد ومراقبتها... تعمل أجهزة الدولة على تطبيق سياسة الحزب)[3] .

وهكذا نرى من خلال ما سبق أن الجزائر إعتمدت على نظام وحدة السلطة شأنا شأن الأنظمة الإشتراكية وقد امتاز النظام السياسي الجزائري في هاته الفترة بعدة خصائص نوضحها كما يلي[4] :

---

[1]– أويحي، مرجع سابق، ص161.

[2]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 76- 97 مؤرخ في 1976/11/22، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص ص 1309- 1310.

[3]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر مؤرخ في 1986/01/16، يتضمن إصدار الميثاق الوطني المثرى، ص ص170- 171.

[4]– بوقفة، مرجع سابق، ص14.

1 ـ الدولة منشطة ومراقبة من قبل الحزب : حيث يتولى الحزب نيابة عن الشعب كحزب واحد تحديد السياسة العامة للأمة، وعليه فهو يحدد عمل الدولة ويوجه ويراقب نشاط مؤسساتها كما يتولى مهمة إنجاز أهداف الثورة المتمثلة في الأخذ بالمثل العليا للإشتراكية وإدماجها في المكاسب النبيلة والفاضلة للتراث التاريخي والروحي والثقافي للشعب الجزائري وهذا كله يعد القوة الدافعة والمحركة لدفع مسيرة الثورة للأمام من أجل تشييد الإشتراكية في الجزائر وفقا لمفهوم علاقة الحزب بالدولة التي حددتها المواثيق والدساتير المختلفة إبان فترة الأحادية الحزبية [1] .

وفي إطار ذلك جاء في ميثاق 1964 بأن : (الدولة كوسيلة لتسيير البلاد منشطة ومراقبة من قبل الحزب الذي يضمن سيرها المنسجم والفعال)، وهذا هو مفهوم الدولة الذي حدده ميثاق الجزائر، والإرتكاز عليه هو الإستناد إلى نص أساسي للحزب يعد برنامجا للدولة هدفه إرساء البنيان السياسي والإجتماعي والإقتصادي للشعب الجزائري، وذلك ما يثبت إلزامية وتبعية الدولة للحزب الذي يحدد لها الخطوط العريضة التي تسير عليها، ومن ثم فهي تعمل تحت توجيهه وإشرافه ورقابته[2] .

2 ـ التنظيم السياسي مرتبط بالحزب : كان النظام السياسي الجزائري أثناء فترة الأحادية الحزبية يتكون من المنظومة الحكومية وكذلك غير الحكومية (النقابة، المنظمات الجماهيرية ....) وهي ترتبط إرتباطا وثيقا بالحزب الذي يعد القوة التي تحرك المجتمع والمحرك الدافع لهذه المؤسسات المتعددة، ويضاف لما تقدم التنظيمات الإجتماعية والإقتصادية، والحزب هو المسؤول عن ترابط وتناسق نشاطاتها ضمن إطار سياسي واحد، ولذلك فالحزب هو الذي يحدد سياستها ويشكل قيادتها، وعلى هذا الأساس تسند مسؤولية المراكز الحساسة في الدولة لأعضاء من قيادة الحزب، كما تمنح المناصب الأخرى ذات الطابع السياسي لمناضلين بارزين في الحزب، إضافة إلى هذا أن الترشيح للمجالس المنتخبة يتم من قبل الحزب، وهكذا فإن الحزب يباشر الإشراف على كافة التظيمات الوطنية وإنتقاء قيادتها[3] .

---

[1] - J leca et j claud valtin, "l`algerie politique institutions",**press de la fonction mondial des science politique**, paris, n:111, 1975, p09.

[2] – بوقفة، مرجع سابق، ص ص15 – 16 .

[3] – سعيد بو شعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة** . الجزء الثاني، الجزائر: د م ج، 1988، ص307.

وفي هذا السياق فإن قيادة الحزب هي التي تُؤمن توجيه نشاطات المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي يتكون منها النظام السياسي الجزائري من أجل تحقيق الهدف المنشود في الدستور وهو بناء الإشتراكية في مجالات السياسة والإقتصاد والثقافة والإدارة[1] .

3 ـ وحدة القيادة : لقد تميز النظام السياسي الجزائري اثناء فترة الأحادية الحزبية بميزة وحدة القيادة بين الحزب والدولة، ونلاحظ ذلك في الإندماج على مستوى قمة هرم السلطة، فرئيس الجمهورية هو في ذات الوقت الأمين العام للجزب[2]، فبإسم المشروعية الثورية (زعامة الحزب) والشرعية الشعبية (رئاسة الجمهورية) أصبحت أجهزة الدولة، أي التنظيم السياسي والقانوني ككل مجسدا في شخص رجل واحد، ومن ثم فهو يستمد سلطانه بوصفه يجسد وحدة القيادة مما يجعل البعض يعتقد بأن الجمهورية قائمة بوجوده، وإستمرا الحكم مُؤمَّنًا مادام متواجدا على رأس هرم السلطة[3] .

وقد ترتب عن وحدة القيادة للحزب والدولة خضوع جميع مؤسسات الدولة لإرادة شخص واحد، مما أثر سلبا على عمل الحزب والدولة لأن الهيئات أصبحت في هاته الحالة مقيدة، حيث يتطلب ذلك من المشرفين عليها الرجوع في كل مرة لرئاسة الجمهورية من أجل إتخاذ القرارات ، وهذا ما أدى إلى قتل روح المبادرة لدى العاملين في هاته الهيئات[4] .

---

[1] – أنظر الفقرة الرابعة عشر من مقدمة دستور 1963 .

[2]-Morice flory et robert mantran, **les regemes politique du pays- arab**. Alger, pup, p85.

[3] – أويحي، ورجع سابق، ص167.

[4] – سعيد بوشعير، "علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري"، (رسالة دكتوراه دولة، الجزء الأول، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية،1984، ص32).

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية

في حالة الأخذ بنظام الحزب الواحد يسيطر الحزب على الجهاز الإداري في كافة مستوياته، وتفسير ذلك يكمن في أن وجود الحزب الواحد يعني أن برنامجه وأهدافه هي بذاتا وبرنامج وأهداف الدولة، ولما كانت الإدارة العامة هي أداة الدولة في تنفيذ سياستها العامة فإن ذلك يحتم تنظيمها وتوجيهها في الخط السياسي الذي تنتهجه الدولة، فلا مجال هنا أن يتقرر للسلطة الإدارية إستقلال عن السلطة السياسية، وبالتالي فلا مجال للحديث عن حياد الجهاز الإداري عن السلطة السياسية[1] .

والجزائر بإعتبارها اتبعت نظام الحزب الواحد بعد الإستقلال فقد سارت فيها العلاقة بين الحزب والإدارة على هذا المنوال ، فالحزب باعتباره الجهاز السياسي في الدولة فهو يضطلع بعمليات قيادة وتوجيه وتخطيط ومراقبة السياسة العامة للبلاد، والإدارة العامة هي الجهاز الفني والبشري والمادي والقانوني المسؤول في ناية الأمر عن تنفيذ هاته السياسة[2]، فطبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر تقوم على أن الحزب هو المرجع في إعداد ومراقبة السياسة العامة للبلاد في حين تقوم الإدارة بالسهر على تنفيذها[3]، وهذا ما يجعل من الضروري أن يكون الحزب قريبا من مواقع العمليات الإدارية، ولاسيما في مواقع ومراكز إتخاذ القرارات في الهيكل الإداري الجزائري حتى يضمن تحقيق وإنجاز وتنفبذ السياسة العامة من قبل الإدارة في نطاق الشرعية الإيديولوجية والسياسية المتبعة في الجزائر[4] .

وقد أكدت المواثيق والنصوص الدستورية والقانونية المختلفة على هاته العلاقة فقد جاء في ميثاق الجزائر لسنة 1964 أن :" الحزب يحدد الخطوط العامة لسياسة الأمة ويلهم عمل الدولة، وتحقيق برنامج الحزب مضمون في إطار الدولة بالمساهمة في مؤسسات الدولة وخاصة في مناصب السلطة....كما أن تحقيق أهداف الثورة الإشتراكية يمر حتمًا بالإشراف الحقيقي والتحويل العميق والمراقبة الفعالة لجهاز الدولة سواء في هياكله أو في رجاله من طرف الحزب "[5] .

---

[1]– محمد عثمان، مرΣع سابق، ! 176.

[2]- عمار عوابدي، **القانون الإداري** . الجزائر: د م ج،2002، ! 171.

[3]– عمر سعد الله،"**الأبعاد السياسية في التنŏيم الإداري في الجمهورية الجزائرية**"، (رسالة ماΣستير، Σامعة الجزائر، معهد الحقوã،1976، ! 65).

[4]– عمار عوابدي، **دروƻ في القانون الإداري**. الجزائر: د م ج، 2000، ! ! 13- 14.

[5]– ميثاã 1964، ! 111.

وقد سار الميثاق الوطني لسنة 1976 على هذا المنوال في التأكيد على هاته العلاقة فقد جاء فيه : " أن قيادة البلاد مجسدة في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وفي هذا الإطار تتولى قيادة الحزب توجيه السياسة العامة للبلاد، وعلى هذا الأساس تسند مسؤولية مراكز الحل والعقد في الدولة لأعضاء من الحزب بينما تسند مناصب المسؤولية الأخرى ذات الطابع السياسي إلى مناضلين من الحزب"[1] .

وهكذا نرى أم الميثاق أكد على هاته العلاقة بين الحزب والإدارة وربطها برباط وثيق إلى درجة أن ربط التعيين في الوظائف العمومية ذات المسؤولية بضرورة الإنتماء للحزب .

كما أكد على ضرورة تأثير الحزب في الإدارة بوسيلتين، إذ جاء في نص الميثاق أنه :" يجب على الحزب أن يؤثر في الإدارة سواء في الداخل، إذ أن المناضلين هم الذين يتولون المناصب ذات المسؤولية في الإدارة، أو بواسطة هيئاته على مختلف مستوياتا التنظيمية "[2] .

كما جاء في دستور 1976 التأكيد على هاته العلاقة و هذا الترابط بين أجهزة الحزب وأجهزة الإدارة، فقد جاء في نص المادة 97 من هذا الدستور على ما يلي :" تشكل جبهة التحرير الوطني القوة المسيرة للمجتمع، وهي أداة الثورة الإشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتوجيه "، فدور الحزب هنا هو رسم الخطوط العامة لسياسة الأمة والسهر على تنفيذها في حين أن دور الأجهزة الإدارية هو السهر على التنفيذ، وهو ما أكدت عليها المادة الموالية من الدستور، فقد جاء في المادة 98 :" تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وفي إطار هاته الوحدة فإن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد "، وهذا تأكيد لما جاء في نص الميثاق الوطني .

ولتأكيد هاته العلاقة بين الحزب والدولة أوصى دستور 1976 بضرورة تعيين مناضلين من الحزب في الوظائف ذات المسؤولية في الأجهزة الإدارية، حيث جاء في نص المادة 102 :" إن الوظائف الحاسمة في الدولة تسند لأعضاء من الحزب" .

كما أن العلاقة بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في حالة وقوع خلافات تخضع لأحكام الدستور، وهو ما نصت عليه المادة 103 من الدستور .

---

[1]- ميثاق 1976، ص106.

[2]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص 107.

في حين نصت المادة 186 على أن :" تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة المراقبة السياسية المنوطة بها طبقا للميثاق وأحكام الدستور "، فهاته المادة أقرت للحزب بضرورة مراقبة جميع النشاطات الموجودة في الدولة بما فيها النشاط الإداري .

كما تأكدت علاقة الحزب بالإدارة من خلال بعض القوانين العضوية، فقد جاء في المادة 21 من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية أنه :" يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب والدولة، ويجب عليهم أن يساهموا بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية"[1] .

فقد قرنت هاته المادة خدمة الدولة بخدمة الحزب نظراً للدور البارز الذي يلعبه الحزب الواحد في نشاطات الدولة بصفة عامة والنشاط الإداري بصفة خاصة .

كما طالب النظام السياسي في هاته الفترة حتى القضاة بالإلتزام إتجاه الثورة الإشتراكية وبالدفاع عن مصالحها ليكون دورهم طلائعيا على غرار قضاة الإسلام أثناء إشعاعه[2] .

وهكذا نلاحظ أن تأثير مبدأ وحدة السلطة قد جعل من السلطة السياسية والإدارية تحت إشراف الحزب الذي اعتمد مبدأ المركزية في اتخاذ القرارات السياسية، وفرضِهِ لمبدأ المشاركة في الحياة الإدارية[3]، مما جعل الإدارة العامة في الجزائر لا يمكن أن تكون حيادية بل مُسيّسة وهو ما حتم على الموظفين ليس إحترام أوامر الحكومة فحسب بل عليهم الإنخراط في برامجها وتأييد نشاطاتها[4] .

---

[1]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 85- 59، مؤرخ في 1985/02/18، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ص75.

[2]– خطاب الرئيس الراحل هواري بومدين الذي ألقاه بتاريخ 1969/09/19 .

[3]– محفوظ لعشب، **التجربة الدستورية في الجزائر**. الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية،2001، ص08.

[4]- كلثوم بوخروبة،"النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر"،(رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم القانونية،1999)، ص30.

المبحث الثالث

ضوابط العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية

إن تحديد وضبط حتمية العلاقة الرسمية بين الحزب كجهاز سياسي وظيفته العمل السياسي في الدولة والإدارة العامة كجهاز فني قانوني جِدّ دقيقة وصعبة نظرًا لإختلاف طبيعة ووظيفة كل من الجهازين من جهة، وحتمية تمتع الإدارة بنوع من الإستقلال النسبي عن الحزب وعدم الإندماج والتداخل في بعضهما البعض من جهة أخرى، فالحزب تنظيم سياسي طلائعي شعبي بالرغم من أنه يتولى السلطة السياسية العليا في الدولة - قيادة وتخطيطا وتوجيها ورقابة - فإنه لا ينبغي له أن تكون له سلطة وصاية كبيرة على الإدارة، ولذلك فالحزب لا يمكنه أن يتدخل في عمل الإدارة في مجال النشاط الإداري البحت، فلا يملك سلطة تعيين الموظفين التقنيين، ولا يملك حق ترقيتهم ولا تأديبهم أو فصلهم، كما لا يملك سلطة الحلول محل الإدارة العامة في القيام بالأعمال الإدارية البحتة، ولا يمكن له أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يسحبها، كما لايملك الحزب حق تحريك سلطة الوصاية الإدارية اللا مركزية إذا ما خرجت عن مبدأ المشروعية القانونية، وليس له أن يحل محلها إداريا إذا ما عجزت عن القيام بوظائفها أو الإضطلاع بمسؤولياتها[1] .

ولتحديد ضوابط العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر يجب التعرف على الضوابط الدستورية و القانونية والضوابط الإدارية والفنية، والتي نوجزها كما يلي :/

1 ـ الضوابط الدستورية و القانونية :

أكدت المواثيق والدساتير الجزائرية المختلفة على حتمية ومنطقية تتمتع الإدارة بالإستقلالية التامة عن الحزب أثناء تأديتها لنشاطاتها الإدارية البحتة، وعدم تداخل الإختصاصات والمهام الحزبية مع الوظائف والإختصاصات الإدارية، وذلك من أجل درأ التضارب والتداخل والتنافس بين الجهازين الحزبي والإداري مما يؤدي إلى شلل الأجهزة الإدارية وعجزها عن آداء وظائفها بانتظام و اطّراد [2] .

فقد جاء في ميثاق 1976 ما يلي :" إن أجهزة الحزب والدولة تعملان في إطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة في نهاية الأمر، ذلك أن إختصاصات أجهزة

---

[1] – عوابدي ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص170- 171.

[2] - عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص14.

الحزب وأجهزة الدولة لا يمكن أن تتداخل أو تندمج في بعضها البعض، لأن التظيم السياسي للبلاد قائم على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة، ومن هنا لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الأجهزة الإدارية لأن ذلك يؤدي إلى تمييع المسؤولية على مستوى الإدارة، كما يؤدي إلى الإنحراف فيما يتعلق بدور الحزب الذي هو قبل كل شيء دور سياسي وليس إداري[1] .

كما جاء في دستور 1976 ما يؤكد هذا، حيث نصت المادة 101 منه على ما يلي: (تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في إطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة .... لا يمكن أن تتداخل إختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها.... يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة).

فالنصوص الدستورية هنا حددت وضبطت بعض جوانب هاته العلاقة من حيث أنا قائمة على أساسين هما [2]:

أ ـ الإستقلال العضوي : فالهيكل التنظيمي للجهاز الإداري يمتاز بالإستقلال التام عن الحزب كجهاز له هيكل تنظيمي فلاوجود لتنظيم رسمي يربط بينهما إلا المناضلين في الحزب الذين يتولون مناصب المسؤولية في الجهاز الإداري بصفتهم كأشخاص .

ب ـ الإختصاص الوظيفي : من حيث مجال إختصاص كل منهما يختلف عن مجال إختصاص الآخر، فوظيفة الحزب هي رسم السياسة العامة للبلاد و الإضطلاع بعمليات القيادة والتخطيط والتوجيه ، في حين أن وظيفة الإدارة هي السهر على تنفيذ هاته السياسة بواسطة الإمكانات المادية والبشرية والتنظيمية المتاحة لها .

<u>2 ـ الضوابط الإدارية والفنية :</u>

يقوم العمل الإداري في الدولة على عدة إعتبارات إدارية وفنية تشكل في حد ذاتا ضوابط تساهم في تحديد نطاق العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في النظام السياسي الجزائري أثناء فترة الأحادية الحزبية، ومن بين هذه الإعتبارات الإدارية الفنية مبدأ وحدة السلطة الرئاسية الإدارية[3] الذي يستوجب في علم التنظيم الإداري أن يتلقى المرؤوس أوامره وتعليماته وتوجيهاته من رئيس

1- ميثاق 1976، ص62.

2- علي سعيدان، **بيروقراطية الإدارة الجزائرية**. الجزائر:الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،1981، ص ص41-42

3- عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص15.

واحد هو المدير أو الرئيس المباشر، كما يستمد سلطاته الإدارية منه مهما كانت طبيعة العمل الذي يمارسه[1].

ففن وعلم الإدارة العامة يرفض أن يتعدد الرؤساء بالنسبة للمرؤوس الواحد لأن ذلك مدعاة وسبب لإرتباك الموظفين العامين، حيث يتسبب تعدد مصادر السلطة الرئاسيية إلى تضارب وتناقض التوجيهات والأوامر والقرارات مما يجعل عمال الإدارة يقعون في مواقف إرتباك وحيرة أثناء ممارستهم لوظائفهم الإدارية، وتكون نتيجة ذلك توقف الجهاز الإداري عن الإستمرار في آداء وظائفه على أحسن وجه بإنتظام وإطـراد[2] .

فإذا كان هذا المبدأ يمنع أن يتعدد الرؤساء الإداريون بالنسبة للعاملين في الإدارة العامة فإنه يجعل تدخل الحزب في الشؤون الإدارية الفنية أمراً مجافياً للمنطق ومناقضاً لمبادئ التنظيم الإداري، وكذا مبادئ الفعالية الإدارية ومبدأ حسن سير الوظيفة العامة بإنتظام وإطراد ومبدأ التخصص الوظيفي، فكل هاته المبادئ الإدارية والفنية تحتم الإستقلال العضوي للإدارة العامة عن الحزب وتفرض التخصص الوظيفي لكل منهما[3] .

وفي الأخير أقول أنه قد يلاحظ البعض وجود تناقض بين ما جاء في المبحث السابق من حيث أن هناك ترابط وعلاقة وثيقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية وبين ماجاء في هذا المبحث من حيث ضرورة وجود إستقلال بينهما، فأقول في توضيح ذلك أن الترابط والعلاقة القائمة بين الحزب والإدارة العامة هي عبارة عن ذلك التكامل في العمل بين الجهازين؛ فوظيفة الحزب هي رسم السياسة العامة للبلاد والسهر على تخطيط وتوجيه ومراقبة جميع الأنشطة الموجودة في الدولة بما فيها النشاط الإداري، أما وظيفة الجهاز الإداري فتتمثل في العمل على تنفيذ وتجسيد هاته السياسة على أرض الواقع بما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية وفنية وتنظيمية في شكل سلع وخدمات يستفيد منها الجمهور، لكن رغم ذلك لايستطيع الحزب أن يتدخل في الأمور الإدارية الفنية البحتة نظراً لإختلاف مجال تخصص كل منهما وإستقلال كل جهاز عن الآخر عضوياً وهوالأمر الذي عملت على توضيحه الضوابط الدستورية والقانونية والضوابط الإدارية والفنية .

---

[1] – كامل بربر، **الإدارة العامة: عملية وتنظيم**. بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ط1، 1996، ص31.

[2] – عوابدي، دروي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص15.

[3] – عوابدي، القانون الإداري، ص170.

المبحث الرابع:

صور ومǒاهر العلاقة بين الحزƙ والإدارة العامة الجزائرية

إذا كانت الأسس الدستورية والقانونية والأسس الإدارية والفنية في الدولة الجزائرية تقرر الإستقلال العضوي والتخصص الوظيفي لكل من الحزب والإدارة العامة - كما رأينا ذلك في المبحث السابق - فإننا تقرر حتمية وجود علاقة رسمية بين الحزب والإدارة العامة في النظام السياسي الجزائري .

وقد سبق التأكيد على أن محور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة هي السياسة العامة أو الإستراتيجية العامة للدولة، فالحزب مسؤول عن رسم وتخطيط السياسة العامة والرقابة على عملية تنفيذ هاته السياسة العامة المحددة والمرسومة، وأما الإدارة فهي المسؤولة في نهاية الأمر على تنفيذ هاته السياسة العامة على الحياة اليومية الجارية في شكل خدمات عامة وسلع تشبع الحاجات العامة في المجتمع[1].

فوظيفة الحزب سياسية وليست إدارية، وإذا كانت أسس الإدارة العامة الجزائرية الإيديولوجية والدستورية والقانونية تحتم الطبيعة الشمولية والكلية للتنظيم والنشاط الإداري، أي لابد أن يكون النظام الإداري الجزائري يعمل في إطار تأثير متبادل بين العمليات الإدارية والعمليات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والفكرية، ذلك أن كل نشاط إداري لابد أن تكون له خلفيات وأسس وأهداف سياسية وإقتصادية واجتماعية وفكرية نظراً لشمولية وجماعية النظام السياسي والإجتماعي السائد والقائم على أسس الإشتراكية[2].

ولكي تستطيع الإدارة العامة الجزائرية أن تعمل على أكمل وجه إداريًا وسياسيًا واقتصاديًا وإجتماعيًا وفي ظل النظام الإشتراكي السائد لابد أن يكون الحزب كتنظيم سياسي وإيديولوجي إلى جانب الإدارة ليدعمها ويساندها في القيام بقيادة وتوجيه وإدارة العمليات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والإدارية، فطبيعة العلاقة إذًا بين الحزب والإدارة العامة في النظام الجزائري هي علاقة تكامل وتعاون في رسم وتحديد الأهداف العامة في الدولة الجزائرية وتنفيذ هاته الأهداف بما يعود على المجتمع بالإزدهار والتقدم[3].

---

[1] – عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص16.

[2] – عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص173.

[3]- T ben saleh, **la republique algerienne.** Paris, lgdj, 1979,pp38- 39.

وعلاقة التكامل والتعاون هاته بين الإدارة العامة والحزب تقوم على ثلاثة أوجه[1] هي:/

- العلاقة الموضوعية الوظيفية
- العلاقة العضوية
- العلاقة التنظيمية الهيكلية

أ ـ العلاقة الموضوعية الوظيفية :

يمكننا أن نوجز العلاقة الموضوعية الوظيفية بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية في النقاط التالية :

1 ـ تتمثل علاقة التكامل والتعاون وظيفيًا بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية في أن الحزب يختص بتحديد الأهداف والمبادئ السياسية وتبصير الأجهزة الإدارية بها حتى تكون عملياتها وأنشطتها الإدارية تعمل وتسير وتدار وفقا لهاته المبادئ وتحقيقها تبعا لهاته الأهداف .

2 ـ كما أن وظيفة الحزب في علاقته بالإدارة العامة تتمثل في تكييف وملائمة العمليات والأنشطة الإدارية إيديولوجيا وسياسيا حتى تكون العمليات الإدارية مشروعة وملائمة للنظام الإيديولوجي السائد، فالحزب هو الذي يقدم ويوفر للإدارة العامة مقومات وعناصر المشروعية والملائمة الإيديولوجية والسياسية للعمل الإداري من أجل إتخاذ القرارات والقيام بالعمليات والأنشطة الإدارية المختلفة .

3 ـ كما يقوم الحزب في إطار تقويته وتدعيمه للنشاط والعمل الإداري بتحقيق التعبئة العامة في الشعب سياسيا واقتصاديًا واجتماعيًا وفكريًا حتى يخلق ويكون رأياً جماهيريا واعياً، وذلك حتى يكون هذا الرأي العام الجماهيري متجاوباً ومتفاعلاً ومتعاوناً مع الإدارة العامة فيما تقوم به من عمليات وأنشطة إدارية ذات إحتكاك دائم ومستمر مع الجماهير، ومن أجل تنفيذ الأهداف العامة لخدمة هاته الجماهير في النهاية [2].

4 ـ كما تتمثل العلاقة الوظيفية بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر كعلاقة تعاون وتكامل في مسؤولية الحزب في القيام بمهمة وواجب الرقابة السياسية للعمليات والأنشطة الإدارية، وتنحصر هذه الرقابة وتتوقف في حدود نطاق رقابة المشروعية الإيديولوجية والسياسية بحيث لا يجوز لهاته الرقابة ـ نظراً للأسس الدستورية و القانونية والأسس الإدارية والفنية ـ

---

[1]– عوابدي القانون الإداري، مرجع سابق، ص174.

[2]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص174- 175.

أن تتخطى نطاق رقابة المشروعية الإيديولوجية والسياسية إلى نطاق الرقابة الإدارية البحتة والرقابة القضائية للعمليات والأنشطة الإدارية[1].

وقد يبدوا من السهل نظرياً إدراك عملية توزيع المهمات والوظائف بين الحزب والإدارة العامة، إلا أن الأمر يصبح صعبا أثناء وضعه موضع التطبيق .

إن المخطط النظري الذي وضعته المواثيق بسيط" حيث يقع على الحزب مهمات التوجيه في حين تقع على الإدارة مهمات التنفيذ، ومهمة التوجيه بحد ذاتها تغطى بثلاثة وظائف هي [2]:

- أولا : تحديد المفهوم العام: أي إعداد المذاهب والبرامج العامة والخطوط الموجهة للسياسة الإدارية في البلاد، وهذه المهمة ذات صلة وثيقة بالطبع بالسياسة الإقتصادية والإجتماعية الوطنية .

- ثانيا : تتضمن التنشيط" أي حث الهيئات الرسمية في الدولة على العمل ذلك أن كل إدارة تميل بشكل طبيعي لبعض الروتين والجمود لذا فإنه من الواجب أن يتدخل عنصر أجنبي لدفعها وتحريكها .

- ثالثا : وتتمثل في وظيفة الرقابة التي تعني السهر على التطبيق الفعال للتوجهات العامة ، كما أن مهمة التنفيذ الملقاة على عاتق الإدارة تتضمن واجبين هامين هما :/

أ- يتمثل في تجسيد التوجهات العامة للحزب والحكومة، أي وضع الوسائل المادية والبشرية والقانونية الضرورية للوصول إلى هدف محدد ووضعه موضع التطبيق .

ب- ويعني بكل بساطة تنفيذ المهام الإدارية اليومية التي تشكل الجزء الأكبر والأكثر أهمية من النشاط الإداري[3] .

إن هذا المخطط الإداري الذي يبدوا في ظاهره منسجما وواضحا يصطدم في الواقع بصعوبات جدية أثناء وضعه موضع التطبيق، وإن هاته الصعوبات كثيرة ولكننا سنكتفي بذكر أهمها وهي [4]:/

1- إن من الصعوبة رسم الحدود الفاصلة بين مهمة التوجيه ومهمة التنفيذ، من أين تبدأ الثانية وأين تنتهي الأولى" فالحقيقة القائمة لا تساعد دوما على إجراء تقسيم مبسط وتؤدي بالضرورة لتطاول أحدهما على الآخر.

---

[1] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص 175.

[2] – أحمد محيو، **محاظرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة محمد عرب صاصيلا. الجزائر: د م ج، ط5، ص12.

[3] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص62- 63.

[4] - J leca, **pari et etat en algerie**, paris, cnrs, 1975, pp75- 77.

2 ـ هناك إحتمال التسلط التام لأحد الجهازين على الآخر، فمن جانب الحزب الذي يحول الإدارة إلى مجرد دولاب آلي لا يجرؤ على العمل دون الرجوع للحزب وهذا ما يؤدي إلى تأخر العمل وحتى إلى شلله، وأما من جانب الإدارة التي تنكر دور الحزب من خلال إحتمائها خلف البيروقراطية في القاعدة وخلف التكنوقراطية في القمة .

3 ـ هناك خطر متبادل يهدد الحزب والإدارة عندما يسلب أحدهما من الآخر وظيفته الأساسية؛ فعلى سبيل المثال عندما تنحرف الإدارة العامة إلى ممارسة السياسة فعندها لاتصبح تمارس نشاطاً إدارياً بل تشغل نفسها بمناقشات ومشادات سياسية، وبالعكس فإن الحزب يجب ألا يتحول ليصبح جهازا بيروقراطيا تماما وغير قادر على الإدراك والتوجيه وذلك حين يجعل من نفسه شيئاً فشيئاً مجرد إدارة ثانية[1] .

ب ـ العلاقة العضوية بين الحزب والإدارة العامة :

لكي تتحقق العلاقة الموضوعية الوظيفية بين الحزب والإدارة العامة على النحو السالف الذكر لابد من وجود علاقة عضوية رسمية بينهما، فالجانب العضوي للنظام الإداري الجزائري ـ القادة والرؤساء الإداريون في المؤسسات والهيئات الإدارية المختلفة المركزية واللامركزية ـ يجب أن يكون على اتصال وثيق بالحزب حتى يمكن ضمان وتأكيد إقامة العلاقة الموضوعية والوظيفية بين الحزب والإدارة العامة، وتزداد هذه الصلة والعلاقة العضوية ضرورة والتحاما في مراكز ومستويات صنع القرارات الإدارية في كافة مستويات الهيكل و النظام الإداري الجزائري وذلك حتى يتسنى ضمان تحقيق الإهداف الإقتصادية والإجتماعية والإدارية التي تضعها القيادة الإدارية مستندة في ذلك إلى أسس ومبادئ وأهداف الثورة الإشتراكية وفي نطاق السياسة العامة للدولة التي وضعها الحزب ، أي أنها منسجمة مع مبدأ المشروعية الإيديولوجية والمشروعية الدستورية والمشروعية القانونية في ذات الوقت[2].

وتفسير ذلك أن مناصب القيادة في الإدارة المركزية في الدولة ـ رئيس الدولة، الوزير الأول ، الوزراء... ـ يجب أن تسند لأعضاء من القيادة العليا في الحزب، وذلك لأنهم يملكون سلطة إتخاذ القرارات الإدارية ذات الطابع السياسي، ويملكون سلطة التخطيط وتحديد الأهداف العامة التي يتطلب أن تكون متماشية ومتطابقة للتخطيط العام وللسياسة والأهداف العامة التي

---

[1]– عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص22- 24.

[2]– عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص175 – 176.

يرسمها ويقررها الحزب ويراقب تنفيذها كما سبق تأكيد ذلك (...والحزب هو سلطة توجيه وتخطيط ورقابة ،أما الدولة فهي آلة تنفيذ لهذا التخطيط في ضوء التوجيه والرقابة...)[1](وعلى الأساس تسند مناصب المسؤولية ذات الحل والعقد إلى أعضاء في قيادة الحزب)[2] (... ولذلك فنحن ننظم اجتماعات دورية ذات جداول أعمال محددة بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة على مختلف المستويات والأصعدة، وبذلك لايحدث الإنفصال الشبكي الضار بين جهاز الحزب وجهاز الدولة)[3] .

وطبقا لأسس ومنطق العلاقة العضوية بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر لابد أن يكون إكتساب صفة العضوية في المجالس المختلفة (البرلمانية والمحلية) عن طريق الحزب، ومن ثمة كانت حتمية الترشيح لهذه المناصب من طرف الحزب كما أشار بذلك الميثاق الوطني (...كما أن الترشيحات للهيئات المنتخبة في الدولة تقدم من طرف الحزب للإقتراع العام)[4].

هذا من حيث العلاقة العضوية الداخلية بين الحزب والإدارة العامة ، أما من حيث العلاقة العضوية الخارجية بين الحزب والإدارة العامة فإنها تتجسد وتتحقق في طبيعة البناء والهيكل التنظيمي لكل من جهاز الحزب وجهاز الإدارة العامة، أي أنها تتحقق من حيث العلاقة التنظيمية التي تربطهما[5] .

ج ـ العلاقة التنظيمية الهيكلية بين الحزب والإدارة العامة :

لكي يقوم الحزب بمهام وظائف التوجيه والتنشيط للعمليات الإدارية والرقابة على أعمالها يجب أن يكون هيكله التنظيمي قريباً من الهيكل التنظيمي للإدارة العامة وموازياً لها جغرافيا (إقليميا) ومصلحيا ومرفقيا (... وبذلك لايحدث الإنفصام الشبكي بين جهاز الحزب وجهاز الدولة...)[6] .

فإذا كان النظام الإداري يتكون من هيكل تنظيمي على شكل مثلث أو هرم يتألف من عدد معلوم من الأجهزة والمؤسسات والهيئات المركزية هي رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة والوزارات ، وفي الإدارة اللامركزية أو البناء الإداري المحلي فإننا نجد أن المجموعات الإقليمية هي

---

[1]– لطفي الخولي، **عن الثورة في الثورة بالثورة: حوار مع بومدين**. بيروت: دار القضاء، 1975، ص148

[2]- المادة 182 من دستور 1976.

[3]– الخولي، مرجع سابق، ص149.

[4]– الميثاق الوطني لسنة 1976، ص50

[5]– عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص177.

[6]– عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص20.

الولاية والدائرة والبلدية، أما بالنسبة للهيكل التنظيمي للحزب فيتألف إقليميا من المؤتمر العام للحزب وهو الهيئة العليا للحزب، واللجنة المركزية للحزب، والمحافظة الوطنية للحزب،والإتحادية، والقسمة، والخلية .

وإذا جاز لنا أن نقيم مقارنة بين توزيع أجهزة الحزب والهيكل التنظيمي للإدارة العامة فإننا نجد مايلي[1]:

توزيع أجهزة الحزب		الهيكل التنظيمي للإدارة العامة
المؤتمر العـــام	------------------	الدولـــة
اللجنة المركزية	------------------	الحكومـة
المحافظة الوطنية	------------------	الولايـــة
الإتحـاديــة	------------------	الدائـــرة
القسمـــة	------------------	البلديـــة
الخليـــة	------------------	القرية أو الحي

فهكذا نجد في النهاية أن تشكيل وتنظيم الحزب متواجد في كل مستوى من مستويات الإدارة العامة نظراً للأسس والمبادئ والمبررات السابقة للإدارة العامة الجزائرية، فالحزب في النظام السياسي والإجتماعي الجزائري هو الفكر الملهم والعقل المدبر لهذه الإدارة وهو جهازها الدموي والعصـبي[2] .

[1]-J, leca et jean- claud valtin, **l àgerie politique , instutitions et régeme** , paris, pnfsp,1975 p134

[2]– شارل أندري جوليان، **إفريقيا الشمالية تسير،** ترجمة مجموعة من الشخصيات التونسية. تونس: الدار التونسية للنشر، 1976، ص 94.

خـلاصـــة واسـتـنـتـاجـــات

رغم زوال الوظيفة السياسية من دستور 1989 وزوال حكم الحزب الواحد من الناحية الدستورية وفتح باب التعددية الحزبية، إلا أنه لا يمكن لنا أن ننسى حزب جبهة التحرير ودوره في سير النظام السياسي وتقريره لسياسة الأمة لفترة طويلة إمتدت منذ الإستقلال إلى غاية سنة 1989، وإمتداد تأثيره إلى كافة القطاعات بما فيها القطاع الإداري، وهذا ما حاولنا أن نوضحه في هذا الفصل والمعنون بالحياد السياسي للجهاز الإداري الجزائري أثناء فترة الأحادية الحزبية وذلك من خلال إستعراضنا لعلاقة الحزب الواحد بالجهاز الإداري .

ولكن قبل ذلك حاولنا في المبحث الأول والمعنون بإعتماد الحزب الواحد في الجزائر أن نبين الأسس والقواعد التي قام عليها الحزب الواحد في الجزائر والتي خولته الإمساك بزمام السلطة وممارستها، وذلك من خلال استعراضنا لجميع المواثيق والدساتير الصادرة في هاته الفترة منذ برنامج طرابلس الذي عقد سنة 1962 إلى غاية ميثاق الجزائر الذي ظهر سنة 1986 مروراً بدستور 1963 وميثاق 1964 ثم ميثاق ودستور سنة 1976 والتي تواترت كلها على تأكيد واحدية وطلائعية حزب جبهة التحرير الوطني، وبالتالي فإن قيادته هي التي تتولى توجيه سياسة البلاد ومراقبتها، كما جاء في هذا المبحث أيضا مميزات النظام السياسي الجزائري والتي إشترك فيها مع كثير من النظم الإشتراكية .

وبعد ذلك بدأنا في تبيين علاقة الحزب بالإدارة العامة الجزائرية من خلال المبحث الثاني والمعنون بطبيعة العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية؛ أين عرفنا أن العلاقة القائمة بين الحزب والإدارة العامة تقوم على إضطلاع الحزب بإعتباره الجهاز السياسي في الدولة بعمليات قياة وتوجيه وتخطيط ومراقبة السياسة العامة للبلاد، في حين يضطلع جهاز الإدارة العامة في نهاية المطاف بتنفيذ هاته السياسة عن طريق توفير الشروط الفنية والبشرية والقانونية والمادية، وهذا ما يجعل من الضروري أن يكون الحزب قريبا من مواقع العمليات الإدارية لاسيما في مراكز إتخاذ القرارات في الهيكل الإداري حتى يضمن تنفيذ السياسة العامة من قبل الإدارة في نطاق تطبيق المشروعية الإيديولوجية والسياسية المتبعة .

أما في المبحث الثالث فقد تناولنا الضوابط التي تقوم عليها علاقة الحزب بالإدارة العامة الجزائرية وقسمناها إلى قسمين كما يأتي :

أ ـ الضوابط الدستورية والقانونية : وأكدنا على ضرورة عدم تداخل الوظائف والمهام الحزبية مع الوظائف والمهام الإدارية من أجل درأ التداخل والتضارب بين الجهازين، وذلك على ضوء المواثيق والدساتير المختلفة والتي ضبطت العلاقة بينهما على أساسين هما الإستقلال العضوي والإختصاص الوظيفي

ب ـ الضوابط الإدارية والفنية : لأن علم الإدارة العامة يرفض أن يتعدد الرؤساء بالنسبة للمرؤوس الواحد، فإن هذا ما يجعل تدخل الحزب في الشؤون الإدارية والفنية البحتة مناقضاً لمبادئ التنظيم الإداري، ومبدأ سير الوظيفة العامة بإطراد وإنتظام نتيجة لإرتباك الموظفين والمتأتي من تضارب وتناقض التوجيهات والأوامر نتيجة لتعدد مصادر السلطة الرئاسية الحزبية والإدارية .

فهاته الضوابط الدستورية والقانونية والضوابط الإدارية والفنية تحتم الإستقلال العضوي للإدارة العامة عن الحزب وتفرض مبدأ التخصص الوظيفي بينهما .

في حين تناولنا في المبحث الرابع صور ومظاهر العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية، وعرفنا فيه أنه رغم وجود ضوابط تحدد الخطوط التي تفصل بين الجهازين الحزبي والإداري في الجزائر فإن ذلك لا يمنع من وجود تعاون وتكمل بينهما من أجل تحديد الأهداف العامة في الدولة والعمل على تنفيذها بما يعود على التمع بالتقدم والإزدهار وذلك تما شيا مع فلسفة النظام الإشتراكي المتبع في بلادنا، ولاحظنا أن علاقة التعاون والتكامل بين الجهازين الحزبي والإداري في الجزائر تقوم على ثلاثة أوجه هي :

أ ـ العلاقة الموضوعية الوظيفية : باختصار أن وظيفة الحزب تنحصر في تحديد المبادئ والأهداف السياسية ومحاولة تكييف الأنشطة الإدارية إيديولوجيا وسياسيا، ثم الإضطلاع بمهمة الرقابة السياسية على العمليات والأنشطة الإدارية، في حين أن وظيفة الإدارة العامة تنحصر في العمل على تنفيذ السياسة العامة للبلاد والإضطلاع بالعمليات والأنشطة الإدارية طبقا للفلسفة الإيديولوجية والسياسية السائدة .

ورغم بساطة هاته العلاقة نظريا إلا أننا في الواقع تصطدم بعدة عوائق نذكر منها : صعوبة رسم الحدود الفاصلة بين مهام التخطيط والتوجيه ومهام التنفيذ، وإمكانية تسلط أحد الجهازين على الآخر، ثم أخيراً إمكانية سلب أحد الجهازين لإختصاصات الثاني .

ب ـ العلاقة العضوية : بكل بساطة أنه من أجل قيام علاقة تكامل وترابط بين الجهازين الحزبي والإداري في الجزائر لابد من وجود علاقة عضوية رسمية بينهما تقوم على ضرورة تبوء

قيادات من الحزب في المناصب ذات المسؤولية في الجهاز الإداري، كما أن إكتساب صفة العضوية في المجالس المنتخبة المختلفة يجب أن يتم عن طريق الحزب، وهذا من أجل ضمان مطابقة التخطيط العام للسياسة التي يرسمها الحزب مع النتائج المحققة على أرض الواقع .

ج ـ العلاقة التنظيمية الهيكلية : من أجل ضمان تنفيذ وتجسيد الجهاز الإداري للسياسات والخطط التي يقررها الحزب لابد من أن يكون الهيكل التنظيمي للحزب قريب من الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري جغرافيا وموازي له مصلحيا ومرفقيا، وكانت نتيجة هذا أن خلق الحزب أجهزة موازية لتلك الموجودة في الإدارة وهو ما مكن الحزب من التواجد في كل مستوى من مستويات الإدارة العامة .

هذا باختصار ما جاء في الفصل الثاني من بحثنا ، والذي نستنتج منه مايلي :

1 ـ أن بلادنا وعلى غرار الدول التي اعتنقت المذهب الإشتراكي لم تعرف مبدأ الحياد أثناء فترة الأحادية الحزبية، حيث كانت الإدارة مُسيّسة وملتزمة إزاء النظام إلى أقصى الحدود، مما أجبر الموظفين ليس إحترام أوامر الحكومة فحسب بل عليهم الإنخراط في برامجها وتأييد نشاطاتها، هذا إضافة إلى العمل على نشر إيديولوجية النظام والعمل على تكييف وملائمة القرارات والتوجيهات الإدارية مع المذهب الإيديولوجي والسياسي الذي يتبعه النظام القائم في هاته الفترة من تاريخ الجزائر .

2 ـ رغم تأكيد كل المواثيق والدساتير وكثير من القوانين الصادرة في هاته الفترة على ضرورة إلتزام وعدم حياد الإدارة العامة الجزائرية إزاء النظام الإيديولوجي والسياسي القائم إلا أنها من جانب آخر عملت على تقييد تأثير الحزب على الإدارة العامة، حيث لم تسمح له بالتدخل في تلك الأنشطة والعمليات التي تتسم بالطابع الإداري والفني البحت .

3 ـ إن وضع الجهاز الإداري في هاته الفترة وعلى غرار العديد من الدول التي تبنت نظام الحزب الواحد في إطار الإيديولوجية الإشتراكية تميز بيمنة الحزب الواحد على الإدارة، فالهياكل الوطنية والمحلية للحزب كلها تراقب وتنشط الإدارة على كل الأصعدة وفي كافة المستويات، فالإدارة في مثل هذه الأنظمة تستمد شرعيتها من الحزب لأنه مصدر السيادة، وهنا تكون الإدارة تابعة للأجهزة السياسية للحزب أو على الأقل مرتبطة بها مما يؤدي إلى الخلط بين الأجهزة الإدارية والأجهزة السياسية أو الحزبية .

الفصل الثالث
ضماناϴ حياد الجهاز الإداري في التشريع الجزائري

بعد حوالي سبعة وعشرين سنة من الأحادية الحزبية ونظراً لوجود مستجدات وظروف داخلية وأخرى خارجية تبنت بلادنا التعددية السياسية وما صاحبها من تحولات على جميع النواحي الإقتصادية والإجتماعية وحتى الإدارية، فوضعية الجهاز الإداري بالنسبة للسلطة السياسية لم تعد نفسها مثلما كانت عليه في عهد الحزب الواحد، وهو ما أدى إلى ضرورة تكيف الجهاز

الإداري مع الوضع الجديد وما يتميز به من تعددية حزبية ، حيث أصبح يجب عليه أن يكون وضعه مشابها لوضعية الأجهزة الإدارية في الدول التي تتبع النهج الديمقراطي أين نجد الجهاز الإداري يلتزم بمبدأ الحياد وعدم التحيز لأي تيار أو حزب سياسي، ولهذا فقد تحتم على المشرع الجزائري أن يوفر تشريعات ونصوص دستورية وقانونية تأكيداً لهذا المبدأ وحثاً للجهاز الإداري على الإلتزام به ، وهذا ما سنحاول أن نبينه في هذا الفصل، ولكن قبل ذلك سنشير إلى ظروف وأسباب التحول إلى التعددية الحزبية في بلادنا .

وعليه فإننا سنتناول هذا الفصل من خلال النقاط التالية :

- إقرار التعددية الحزبية في الجزائر
- الضمانات الدستورية والقانونية لمبدأ الحياد
- الضمانات الأخرى لمبدأ الحياد

المبحث الأول

إقرار التعددية الحزبية في الجزائر

إن التطور السريع الذي عرفه المجتمع الجزائري وتطلعات الشعب إلى نظام سياسي ديمقراطي والتي ما فتئ يعبر عنها بكل وضوح كشفت محدودية النموذج المبني على أساس الحزب الواحد فلقد تبين بالفعل أن النظام القائم لم يعد قادرا على تأطير الحساسيات المتنوعة التي أفرزها المجتمع المدني، وأصبح بذلك من الضروري بمكان تحقيق مسار إقامة نظام تعددي مبني على أساس ترسيخ الحريات العامة وذلك من أجل تلبية طموحات المواطنين .

وهذا ما تجسد فعليا على إثر المصادقة على دستور 23 فيفري 1989 الذي سمح بحرية إنشاء الأحزاب السياسية وإعتماد الإنتخابات التعددية كوسيلة وأداة قانونية لتجسيد النافسة السياسية من أجل الوصول للسلطة، لكن هذا الدستور صدر ضمن سياق طبعته ظروف إستثنائية حيث كان يجب عليه أن يستجيب للعديد من التحديات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي وجدت البلاد نفسها في مواجهتها، لاسيما بعد أزمة أكتوبر لسنة 1988 التي تعتبر السبب المباشر للإصلاحات السياسية التي عرفتها بلادنا في أواخر الثمانينات من القرن الماضي والمتمثلة في إصدار دستور 1989 .

إن إنتفاضة أكتوبر 1988 لم تكن حدثا مستقلا بل سبقتها جملة من الإنتفاضات كان من أبرزها أحداث الربيع الأمازيغي سنة 1980 وإنتفاضة قسنطينة سنة 1982 وأحداث الجامعة المركزية بالعاصمة سنة 1986، أما أبرزها فهي الحركة المسلحة التي قادها الشيخ بويعلي (1984-1986) [1]، لكن هذه الإنتفاضات كانت كالثورات الشعبية التي سبقت ثورة التحرير تميزت بالمحدودية في الزمان والمكان وعدد المشاركين فيها فكان مصيرها الفشل الظاهري، ولكنها شكلت في لاشعور الشعب وفي وعي الجماهير ترسبات ثورية قادت إلى إنتفاضة أكتوبر[2]، التي كان صداها قويا نتيجة تراكمات كثيرة على جميع الأصعدة وعلى كل المستويات، فقد كانت تقف وراءها جملة من الأسباب السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحتى الخارجية، نوجز أهمها فيما يلي :/

---

[1] – محمد تامالت، **الجزائر من فوق البركان: حقائق وأوهام(1988- 1999)**.الجزائر: دار القصبة،1999،ص43.

[2] – عبد الحليم الدايم،"أحداث أكتوبرتحت المجهر"، **التضامن**، الجزائر، عدد16، أكتوبر1993، ص41

1 ـ السبب الأول كان سياسيا تمثل في تلك الصراعات التي كانت قائمة بين رجال الحزب ورجال السلطة من جهة، وبين الأطروحات المتباينة بين رجال الحزب أنفسهم من جهة أخرى، وإن هذه الصراعات تجاوزت نطاق الأشخاص إلى الأجهزة والمؤسسات، ولما عجزت عن حل مشكلاتا الداخلية قذفت با إلى الشارع من أجل ضغط كل جناح على بقية الأجنحة بإستعمال

2 ـ تغييب الديمقراطية الفعلية والتي لاتنبثق إلا من الصندوق الإنتخابي الذي تصنع مصداقيته تعددية حرة وواعية وغير معرضة للمصادرة فمع أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية إلا أن هذه المواصفات بقيت مجرد أفكارًا ومُثلاً نظرية حجبت واقعًا مناقضًا لها وشكلت واجهة لأحادية قمعية، فقد ظلت الديمقراطية شعاراً وسلوكًا تسلطيًا لاصلة له بالديمقراطية[2] .

3 ـ السلبيات والتجاوزات المتعلقة بممارسة السلطة ومنها : إحتكار السلطة، وتزوير الإنتخابات، وتهميش ذوي الكفاءات والخبرات بالإعتماد على ظاهرة (أهل الثقة قبل أهل الخبرة)، وعدم تطبيق القانون، واختلاس الأموال العامة...، كلها عوامل أدت إلى إنفصام القاعدة عن القمة وفقدان الثقة الشعبية في كل ماهو حكومي أو حزبي[3] .

4 ـ إنفتاح الحزب على فئات الإنتهازيين والمصلحيين ممن لا يؤمنون إطلاقا بخدمة الشعب، فقد إنقلب الحزب بفعل الوافدين عليه طمعا في الغنائم والإمتيازات إلى محضن يدر الثروة مجانًا ودون جهد يذكر، وبذا السلوك ساهم الحزب في وجود أشخاص وجماعات أرست ميدانيًا أخلاق النصب والإحتيال والإنتهازية باسم الأحادية ، ويكفي أن نقول أن التعفن بلغ في هاته المرحلة لدرجة أن مقدار الإختلاس من أموال الشعب حسب أحد الخبراء كان يكفي لتسديد ديون الجزائر خمس مرات[4] .

5 ـ أما السبب الإقتصادي فتمثل في عجز الدولة في كافة القطاعات الإقتصادية للبلاد، فقد بلغ تدني المنتوج الوطني من **7,5%** إلى **1,5%** ، وقفزت المديونية الخارجية من 14 مليار دولار إلى 26 مليار دولار في ظرف خمس سنوات بين عامي 1983 و 1988، وإنخفض عدد مناصب الشغل من 130 ألف سنويا إلى 86 ألف سنويا بين سنتي 1984و1988، هذا إضافة إلى تفاقم

3- عمر أوصدوق، **آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة في الجزائر**. الجزائر: د م ج ،1995، ص46.

4- أبوجرة، مرجع سابق، ص221.

مخاطر مؤشرات الأزمة الإقتصادية المعلن عنها منذ سنة 1985 نتيجة للإنخفاض المذهل لسعر البترول الذي يمثل نسبة 98% من الدخل القومي ، مقابل الإرتفاع السريع و المطرد لأسعار المواد المصنعة والغذائية في الأسواق العالمية مما أدى إلى ندرتها في السوق المحلية [1] .

6 ـ تزايد المديونية الخارجية بفعل نقص الموارد المالية وهو ما أدى إلى اللجوء إلى الدول الغربية من أجل الإقتراض ، والتي لا تمنح المساعدات والقروض إلا بشروط وأهمها التأثير في النظام السياسي[2].

وهكذا نرى أن الإصلاحات السياسية في بلادنا لم تكن وليدة أحداث أكتوبر الدامية سنة 1988، وإنما كانت عبارة عن تراكمات لجملة من العوامل والأسباب ساهمت تلك الأحداث في تعجيلها فقط .

ولهذا فقد كرس دستور 1989 التعددية الحزبية في الجزائر بعد 27 سنة من هيمنة الحزب الواحد على النظام السياسي، وذلك بالنص المباشر عليها في المادة 40 منه التي جاء فيها أن :"حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية وإستقلال البلاد وسيادة الشعب " [3]، وهكذا فقد كانت هاته المادة بمثابة محور النقلة النوعية للنظام السياسي الجزائري وحداً فاصلاً بين عهدين لهذا النظام؛ الأول يقوم على مبدأ الأحادية الحزبية والثاني يقوم على مبدأ التعددية الحزبية .

كما تُقرر المواد الواردة في هذا الدستور ضمنيا هذا الحق وذلك بالإشارة إلى مظاهر التعددية الأخرى ومنطلقاتها مثل حرية التعبير والرأي والإختيار والتعددية الإعلامية والنقابية...إلخ إضافة إلى التأكيد على التنظيم الديمقراطي للدولة والمساواة والعدالة وغيرها من المبادئ التي تشكل المضمون الحقيقي للتعددية .

وقد وضع المشرع إطارًا قانونيًا من أجل تنظيم التعددية تمثل في قانون 89-11 الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي والذي صودق عليه في 1989/07/05، وقد إحتوى على أربعة أبواب هي :

---

[1] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص222

[2] – صدوق، مرجع سابق، ص47.

[3] - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم89- 18يتضمن نص تعديل الدستور، 28 فيفري1989 ، ص239.

ـ الباب الأول : إشتمل على عشرة (10) مواد جاء فيها تحديد المبادئ التي تحكم تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي وتنظيم عملها .

ـ الباب الثاني : إشتمل على المواد من 11 إلى 20 وخصت الأحكام الشكلية الخاصة بشروط وكيفيات تأسيس جمعية ذات طابع سياسي .

ـ الباب الثالث : وإشتمل على المواد من 21 إلى 30 والتي بينت الأحكام المالية التي تخص الجمعيات ذات الطابع السياسي .

ـ الباب الرابع : وإحتوى على الأحكام الجزائية في حالة مخالفة أحكام هذا القانون[1] .

إن تكريس الحق في التعددية السياسية في الجزائر تمخضت عنه تحولات ذات أبعاد سياسية وأخرى قانونية تتجلى في عنصرين؛ أولهما إقرار حرية تكوين الأحزاب وقيام التعددية الحزبية وهو ما يؤدي حتما إلى العنصر الثاني والذي يتمثل في إمكانية التداول على السلطة، فتكريس الحق في التعددية يؤدي إلى إقرار المنافسة السياسية ومبدأ التداول على السلطة[2] .

ومع التعديل الدستوري الذي عرفته بلادنا في 28 نوفمبر 1996 فقد برزت ضرورة إيجاد ضوابط جديدة لأحزاب يُفسَّرُ جانب من الأزمة بانحرافها وعدم تقيدها بالدستور والقانون الذي يحكم وجودها، وهكذا نجد المادة 42 من التعديل تمثل محاولة تأطير جديدة للجمعيات ذات الطابع السياسي والتي أصبحت على ضوء التعديل أحزابًا سياسيةً، وإذا قرأنا هذه المادة نجد أن نصها يقول :" حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، ولا يمكن التذرع بذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الترابية وأمن التراب الوطني وسلامته، وإستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة .

وفي ظل إحترام أحكام الدستور لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي .

ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء للدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة .

يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية .

---

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون89- 11المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، عدد21، جويلية 1989.

[2] - Pieere pactet, **institution politique droit constitutionnel**. Paris, armed colin, 6ed, 2000, p136.

لا يجوز لأي حزب سياسي أن يلجأ إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما " [1] .

وتدف هاته المادة من خلال إستخدامها لعبارة أحزاب سياسية إلى ترسيخ العلاقة بين مؤسسات البلاد والنظام الديمقراطي التعددي، كما تدف من خلال تحديدها وإدراجها لإلتزامات جديدة على الأحزاب السياسية إلى حماية النظام الديمقراطي وإرساء الصرح المؤسساتي ودرأ الإنحرافات التي من شأنا المساس بإستقرار الدولة وتحُول دون تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتم، وذلك من خلال حجب مكونات الهوية الوطنية عن الممارسات الحزبية، أي منع إستعمالها بالشكل الذي ساد مع دستور 1989[2] .

وقد ترجمت هاته المادة في شكل قانون عضوي خاص بالأحزاب السياسية صدر في 06 مارس1997، ولا يحمل هذا القانون أية اختلافات عريضة يمكن أن تبتعد به في الجوهر عن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، فباستثناء المادة الثالثة (3) لا نكاد نلاحظ فرقًا يذكر بين نصوص المواد المتقابلة في القانونين، فقد تضمنت هاته المادة قائمة حصرية بالواجبات المبدئية التي يجب أن تمتثل لها الأحزاب والتي منها : عدم استعمال مكونات الهوية الوطنية للدعاية الحزبية، نبذ العنف والإكراه كوسائل للتعبير، إحترام الحريات الفردية والجماعية، التمسك بالديمقراطية وتبني التعددية السياسية....إلخ[3] .

هذا باختصار أهم ماجاء به المشرع الجزائري في إقراره بالتعددية الحزبية في بلادنا، لكن السؤال الذي يطرح نفسه بشدة هو : هل سار المشرع الجزائري على نفس المنوال باعترافه بمبدأ الحياد السياسي للجهاز الإداري وضرورة الإلتزام به ؟ وهل عمل على تكريسه ميدانيا أثناء قيام الجهاز الإداري بواجباته إزاء المتعاملين معه وخاصة الأحزاب السياسية ؟ .

---

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الجريدة الرسمية، نص مشروع تعديل الدستور، عدد61، أكتوبر1996، ص 08.

[2] – بوكرا إدريس،" نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر97- 09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب"، **مجلة إدارة**، العدد02، 1998، ص62.

[3] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، أمر رقم 97- 09 المؤرخ في مارس1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ص06.

المبحث الثاني

الضماناΘ القانونية والدستورية لمبدأ الحياد

بعد إقرار التعددية الحزبية في بلادنا أصبح من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدًا وأن يقدم خدماته لكل المواطنين دون تفرقة بينهم بما أنه مرفق عام يقدم خدمات عامة، وألا تكون له تطلعات وآفاق سياسية قد تخرجه عن دوره، كما ظهرت ضرورة أن يبقى محايدًا إزاء الإتجاهات السياسية التي يموج با التمع، وألا يعمل على فرض خطاب سياسي معين أو نصرة عقيدة أو فئة أو تيار سياسي معين، وهذا ما عمل المشرع الدستوري الجزائري على التأكيد عليه من خلال وضع وسن نصوص دستورية وقانونية للتأكيد على هذا المبدأ وضرورة الإلتزام به من قبل الجهاز الإداري وهو ما سنبينه في هذا المبحث من خلال النقاط التالية :

- الضمانات الدستورية
- الضمانات القانونية

1 ـ الضمانات الدستورية :

لقد عرفت الفترة محل الدراسة في بحثنا هذا دستورين الأول سنة 1989 والثاني عبارة عن تعديل دستوري جرى في سنة 1996، وعليه فإننا سنحاول أن نبين النصوص الدستورية التي تقر بمبدأ الحياد في كل واحد منهما على حدة .

أ ـ من خلال دستور 1989 :

لم يقر دستور 1989 صراحة بمبدأ الحياد ولكنه أكد على روح هذا المبدأ من خلال تأكيده على ضرورة ممارسة الجهاز الإداري لوظائفه على أساس مبدأ المساواة أي عدم التفرقة أو الإنحياز لأيٍ من المتعاملين معه، وهذا ما نستشفه من المادة 28 التي نصت على أن :" كل المواطنين سواسية أمام القانون ، ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي " [1] .

والمؤسس الدستوري بموجب نص هذه المادة يهدف إلى تكريس مبدأ المساواة في المعاملة بين كافة المخاطبين بالقاعدة القانونية ـ المواطنين ـ مستبعدا بذلك كل أشكال التمييز بينهم للأسباب المبينة في المادة وهي المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي .

---

[1]– دستور 1989، ص238.

فالمساواة في الإنتفاع بالمرافق العامة يعتبر أحد المبادئ الدستورية التي يقوم عليها سير المرفق العام، والمقصود به هو أن يكون لجميع المواطنين الحق في الحصول على خدمات المرفق العام على حد التساوي مادامت الشروط التي يتطلبها القانون متوافرة فيهم[1] .

ومبدأ المساواة يعد المبدأ الدستوري الأساسي الذي تقوم عليه كافة الحقوق والحريات للإنسان في العصر الحاضر، والذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق والمواثيق الدستورية[2]، وهو ما نستخلصه من نص المادة التاسعة من دستور 1989 التي جاء فيها :" لايجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي :

- الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية
- إقامة علاقات الإستغلال والتبعية "[3] .

كما أن هذا الدستور ساوى بين المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية وفق ما تقرره المادة 30 منه التي نصت على أن :" تستهدف المؤسسات ضمان مساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعيق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاكة الجميع في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية"[4] .

فالمساواة المقررة في هاته المادة المتعلقة بممارسة الحقوق السياسية تعتبر كحق وضمان مقرر لكافة المواطنين دون تمييز بينهم وفقا للشروط التي يحددها القانون لذلك مسبقا، فالحقوق السياسية تعتبر شرط جوهري وأساسي للحرية .

كما يمكننا أن نستشف مبدأ الحياد من خلال بعض النصوص الدستورية التي أكدت على كفالة حرية التعبير وحرية الرأي والإجتماع وتشكيل الجمعيات بصفة عامة وذات الطابع السياسي بصفة خاصة، وهذا ما قرره المؤسس الدستوري في المواد 35 و 39 و 40، حيث جاء في نص المادة 35 أنه :" لا مساس بحرمة حرية المعتقد وحرية الرأي " ، أما المادة 39 فجاء فيها أن :" حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والإجتماع مضمونة للمواطن "، في حين نصت المادة 40 التي عرفناها سابقا على أن :" حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ..." .

---

[1]– عمران قاسي،" الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن: آليات ضمانها في نص التعديل الدستوري لعام 1996" (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2002)، ص56.

[2]- عبد الغني بسيوني، **النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي**. الأسكندرية: منشأة المعارف، 1995، ص338.

[3]– دستور 1989، ص237.

[4]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص239.

وهكذا نلاحظ أن دستور 1989 لم يقر صراحة بمبدأ الحياد السياسي للجهاز الإداري في الجزائر، ولكن بعض النصوص الواردة فيه أكدت على المعنى العام الذي يقوم عليه المبدأ، وهو الشيء الذي كان يجب تلافيه بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996 وذلك على ضوء التجربة التي مرت بها بلادنا في هاته الفترة .

ب ـ من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 :

على عكس دستور 1989 الذي لم يقر صراحة بمبدأ الحياد السياسي للإدارة فإن التعديل الدستوري الذي تم الإستفتاء عليه في 28 نوفمبر 1996 نص بصريح العبارة التي لاتحمل أي تأويل آخر على هذا المبدأ وذلك بنص المادة 23 منه التي جاء فيها أن :" عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون "[1] .

فهاته المادة كرست مبدأ الحياد كما هو الشأن بالنسبة للنظم السياسية التي ترتكز على التعددية الحزبية، لأنه أحد المبادئ الأساسية المرتبطة بالنظام الديمقراطي الذي يقوم على التعددية الحزبية مما يسمح بضمان إستمرارية الدولة وتأمين سير مؤسساتها [2] .

فالتعديل الدستوري لسنة 1996 تضمن مبدأ الحياد كمفهوم جديد في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالدساتير السابقة، وجاء هذا المبدأ ليساعد على عدم تسييس الإدارة وجعلها تسهر فقط على تطبيق قوانين الجمهورية، وهو كذلك ضمانة إضافية لحق المواطن في المساواة دون تفرقة إيديولوجية أو سياسية في أثناء تعامله مع الإدارة التي تحقق فعاليتها بحيادها، لأن الإدارة يجب عليها أن تقوم بتقديم الخدمات المنوطة بها دستوريا وقانونًا وأن تسهل عملية التنمية والتطور [3].

و يمكننا أن نستشف هذا المبدأ أيضا من خلال نص المادة 85 من التعديل الدستوري التي جاء فيها أن :" رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة "، فحسن سير الإدارة كما جاء في نص هاته المادة يتضمن قيامها بالوظائف المنوطة بها دستوريا وقانونيا وعدم ممارسة التمييز أو التفرقة بين المتعاملين معها مهما كان سببه .

وقد جاء إقرار هذا المبدأ بعد التجربة التي مرت بها بلادنا في الفترة بين (1989- 1996) والتي عرفت أزمة متعددة الجوانب كان من بين أسبابها التدخل المباشر للأجهزة الإدارية والأمنية

---

[1] – نص تعديل الدستور لسنة 1996، ص06.

[2] – قاسي، مرجع سابق، ص60.

[3] – لعشب، مرجع سابق، ص23.

في الحياة السياسية والحزبية، ومن هنا كان من الضروري في منضور بناء الديمقراطية ودولة القانون الإتفاق على تحييد الإدارة .

كما تضمنت أرضيتا الوفاق الوطني* اللتين عقدتا على التوالي سنتي 1994 و 1996 إشارة إلى هذا المبدأ ؛ حيث دعتا في بيانهما الختامي إلى ضرورة إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية والقيام بإصلاحات إدارية لإستعادة مصدا قيتها وضمان حيادها [1] .

2 ـ الضمانات القانونية :

لم يقتصر التأكيد على مبدأ الحياد في ما جاء في الدستور فحسب بل جاء في بعض القوانين العضوية ما يمثل تأكيدا إضافيا على هذا المبدأ، فقد ورد في القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات الصادر سنة 1997 وفي المادة الثالثة (03) منه على أن :" تجري الإستشارات الإنتخابية تحت مسؤولية الإدراة التي يلتزم أعوانها إلتزاما صارما بالحياد إزاء المترشحين "[2] .

كما جاء في المادة 41 من نفس القانون أن :" يؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين الآتي نصها : أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد، وأتعهد بالسهر على نزاهة العملية الإنتخابية"[3] .

فهاتين المادتين من هذا القانون أكدتا على ضرورة إلتزام أعوان الإدارة الساهرين على تنظيم العمليات الإنتخابية مهما كان نوعها بمبدأ الحياد إزاء المترشحين لأنه المبدأ الأساسي الكفيل بنزاهة الإنتخابات .

---

*- عرفت بلادنا في الفترة(1992- 1997) مرحلة إنتقالية تميزت بتجميد العمل بالدستور وإستقالة رئيس الجمهورية وحل المجالس الشعبية المنتخبة وإلغاء الإنتخابات التشريعية، مما أوجد أزمة سياسية ودستتورية، لذا كان من الضروري إيجاد صيغة لتسيير هاته المرحلة فتم الإتفاق بين القوئ السياسية في بلادنا على عقد ندوات للوفاق الوطني حول تسيير المرحلة الإنتقالية، فعقدت الأولى بتاريخ 25- 26 جانفي1994،والثانية بتاريخ 15- 16 سبتمبر 1996، وجاءت الأرضيات المتضمنة لنتائج هاته الندوات بمثابة دستور لتسيير المرحلة الإنتقالية

1- الحسن بركة، **أبعاد الأزمة في الجزائر**. الجزائر: دار الأمة ، الطبعة الأولى، 1997، ص ص57- 59.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمررقم 97- 07 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، مؤرخ في 06 مارس1997، ص05.

3- نفس المرجع الآنف الذكر، ص12.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، مرسوم تنفيذي رقم93- 54 مؤرخ في 1993/02/16، يحدد الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ص ص04- 05.

كما يمكننا أن نذكر في هذا الصدد أيضا المرسوم التنفيذي رقم 93- 54 الصادر في عهد حكومة السيد بلعيد عبد السلام، والذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية[4] .

فقد جاء في هذا المرسوم التأكيد على ضرورة إلتزام أعوان الإدارة بواجب الإخلاص للدولة ومؤسساتا والذي يتجسد من خلال تقيدهم بالدستور والمبادئ التي يكرسها (المادة 2)، وجعلهم يلتزمون بتنفيذ برنامج الحكومة (المادة 3) .

كما ركز على واجب التحفظ من خلال ما جاء في المادة الرابعة منه التي تلزم أعوان الإدارة بواجب التحفظ إزاء الـادلات الإيديولوجية و السياسية، هذا داخل مجال العمل أما خارجه فيتعدى واجب التحفظ إلى الإمتناع عن كل سلوك أو تعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم، وبذه الصفة يحظر كل عمل أو موقف أو خطاب أو حديث يهدف عن قصد إلى :

- إلحاق الضرر بالدولة ومؤسساتا .
- تعريض عمل المؤسسات العمومية للخطر .
- تفضيل نشاط أي جمعية أو مجموعة أو تشكيل مصرح به بصفة نظامية أو عرقلة ذلك بلا مسوǧ قانوني، (وهذا ما ورد في المادة الخامسة من المرسوم).

كما أكد هذا المرسوم على واجب النـزاهة في تعامل الإداريين مع الجمهور (وهو ما نصت عليه المادة السادسة منه)، وتأكيداً لهاته النـزاهة والتجرد والحياد فقد حظرت المادة التاسعة على الإداريين كل نشاط حزبي مهما كان نوعه داخل الهيئة أو المؤسسة التي تشغلهم .

وقد ذهب المرسوم في تأكيده على واجب الـ اهة والتجرد والحياد إلى حد كل ما يتعلق بالإنضباط العام والملبس اللذين جعل تنظيمهما يكون وفقاً للنظام الداخلي للهيئة المستخدمة .

ونود أن نشير في ناية هاته النقطة إلى ملاحظة هامة هي أن مرسوم 93- 54 جاء مليء بالواجبات والإلتزامات التي تظهر أنا جاءت لضمان مبدأ حياد الموظف ، والحقيقة غير ذلك إذ جاء لتفادي بعض المشاكل التي كانت تعاني منها الإدارة الجزائرية في تلك الفترة التي تميزت بظروف سياسية وأمنية صعبة، فقد صدر كإجراء لمعالجة بعض المواقف والصور التي أصبحت تعرفها الإدارة الجزائرية والتي أخذت طابعًا سياسيًا مع ظهور التعددية الحزبية وحرية الممارسة

السياسية، مما أدى إلى تميز الإدارة بطابع سياسي حيث أصبحت مكأنًا ومنًبرا للدعاية الحزبية ونشر الشعارات السياسية[1] .

هذا كل ما يتعلق بالضمانات الدستورية والقانونية لمبدأ الحياد في بلادنا، فهل إكتفى المشرع الجزائري بها فقط أم أنه حاول إيجاد بعض الضمانات الأخرى ؟ هذا ما سنحاول أن نبينه في المبحث الثالث من هذا الفصل .

1– بركة، مرجع سابق، ص79.

المبحث الثالث

الضماناӨ الأخرǹ لمبدأ الحياد

لقد قام المشرع الجزائري تأكيدًا لمبدأ الحياد السياسي للجهاز الإداري بمحاولة إيجاد ضمانات أخرى غير الضمانات الدستورية والقانونية، ولكنها تمتاز بأنا ضمانات مؤقتة ومناسباتية حيث تكون فقط بمناسبة تنظيم العمليات الإنتخابية بمختلف أنواعها سواءً أكانت رئاسية أو تشريعية أو محلية أوحتى إستفتائية، لأن الإنتخابات تعتبر أهم حدث سياسي يحتاج للإلتزام بمبدأ الحياد إلتزامًا تامًا، وقد أخذت هذه الضمانات عدة أشكال هي :

- تشكيل لجان مستقلة لمراقبة الإنتخابات
- إصدارتعليمات ومناشير لأعوان الإدارة لإلتزام بمبدأ الحياد
- دعوة ملاحظين دوليين لحظور الإنتخابات

1 ـ تشكيل لجان مستقلة لمراقبة الإنتخابات :

اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات هي هيئة مؤقتة تتكون من ممثلين عن كل من الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار والشخصيات الوطنية ومنظمات حقوق الإنسان وممثلي الإدارة، ولها فروع على المستوى المحلي، وهي تسعى في إطار إحترام الدستور وقوانين الجمهورية إلى :

- ضمان حسن سير العملية الإنتخابية ونزاهتها .
- تحقيق حياد الإدارة .
- إحترام حقوق الناخبين والمترشحين[1] .

فهي تهدف إلى معرفة مدى قانونية سير العملية الإنتخابية من يوم تنصيبها إلى غاية الإعلان عن النتائج، وذلك من خلال المراقبة الميدانية والفعلية بما يضمن إحترام القانون و يجسد حياد الإدارة وبالتالي يحقق نزاهة الإنتخابات ، ويبدأ دورها من بداية التحضير للإنتخابات من قبل الإدارة المشرفة على العملية الإنتخابية ويستمر أثناء عمليات التصويت والفرز وإلى غاية تقديمها للتقرير النهائي لرئيس الجمهورية[2] .

---

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، مرسوم رئاسي رقم 97- 58 يتعلق باللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات، مؤرخ في 06 مارس1997، عدد12، ص08.

[2] – عبد الحميد بن عيشة،" المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر"،(رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق)، ص173.

ولهذا الغرض تتمتع الجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات بالصلاحيات التالية[1] :

ـ مراقبة مدى إحترام الأحكام المنصوص عليها في القنون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات والنصوص المتصلة به، وإتخاذ في إطار إحترام هذا القانون كل تدبير من شأنه تسهيل إجراء العملية الإنتخابية .

ـ الممارسة بصفة عامة لمهامها الرقابية على الترتيبات التنظيمية في مختلف مراحل العملية الإنتخابية وذلك على جميع المستويات .

ـ إخطار المؤسسات الرسمية المكلفة بتسيير العملية الإنتخابية بكل عجز أو تعسف أو قصور قد يلاحظ أثناء سير العملية الإنتخابية .

ـ القيام بزيارات ميدانية بغرض الوقوف على مدى مطابقة العمليات الإنتخابية مع أحكام الدستور.

ـ إستقبال أي احتجاج أو معلومة من أي ناخب أو مترشح يريد تقديم ذلك، وإتخاذ في حدود القانون أي إجراء تراه مناسبا .

ـ المساهمة في عملية التحسيس الرامية إلى تعزيز الجو المناسب لحسن سير الإقتراع .

ـ السهر على السير الحسن للحملة الإنتخابية وتوجيه ملاحظاتا لكل مترشح عن أي تجاوز أو مخالفة، كما يمكنها أن تخطر بذلك الهيئة المختصة .

ـ إعداد ونشر تقرير تقديري عام حول الإنتخابات في مراحلها التحضيرية وسيرها، وذلك عقب إنتهاء الإقتـ ـراع .

ولكن رغم كل الصلاحيات الممنوحة لها فإن اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات تبقى هيئة خاصة أوجدها الظرف السياسي الذي مرت به البلاد منذ سنة 1991، فبعد الإعلان عن التعددية الحزبية على إثر صدور دستور 1989 وتنظيم أول إنتخابات محلية في عهد التعددية سنة 1991 ثم تشريعية سنة 1992، والأحداث التي عرفتها بلادنا والتي أدت إلى إلغاء نتائج هاته الإنتخابات والأحداث الدامية بعد ذلك وإعلان حالة الحصار ثم الطوارئ والمرحلة الإنتقالية، كل هاته الأسباب دفعت المشرع من أجل تلافيها إبتداءً من سنة 1995 إلى إنشاء هاته اللجان*، ومن

[1]– مرسوم 97- 58، مرجع سابق، ص ص08- 09.

*- عرفت بلادنا في الفترة محل دراستنا (1989- 1997) إنشاء ثلاثة لجان مستقلة لمراقبة الإنتخابات، فأنشئت اللجنة الأولى بمقتضى مرسوم95- 269 لمراقبة الإنتخابات الرئاسية التي جرت يوم 15 نوفمبر1995، وأنشأت اللجنة الثانية بمقتضى مرسوم 97- 58 لمراقبة الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997، بينما أنشأت اللجنة الثالثة بمقتضى مرسوم 97 - 106 لمراقبة الإنتخابات المحلية التي جرت يوم 230أكتوبر 1997.

هذا المنطلق فهي لن تحل محل المسؤوليات القانونية للإدارة في التنظيم الحيادي للإنتخابات، ولن تحل محل المسؤوليات الوطنية في صلاحيات كل منها إزاء الإنتخابات سواء أكان الأمر يتعلق بالمجلس الدستوري أو المؤسسة القضائية .

2 ـ إصدار مناشير وتعليمات لأعوان الإدارة :

يمكننا في الصدد أن نخص بالذكر المنشور* رقم 01 الذي وقعه رئيس الجمهورية السيد اليامين زروال يوم 02 أفريل 1997 بمناسبة التحضير للإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997، والذي دعا فيه إلى توفير جو تنافسي إنتخابي سليم ونزيه تحترم فيه قوانين الجمهورية، مؤكدا علىضرورة تعاون السلطات العمومية والأحزاب في إطار الإحترام المتبادل لصلاحيات هذه السلطات وتطلعات الأحزاب[1] .

أما بالنسبة للتعليمات** الرئاسية نخص بالذكر تلك التي تحمل الرقم 16 والخاصة بالإنتخابات المحلية، حيث أصدرها رئيس الجمهورية قبل الإنتخابات المحلية (الولائية والبلدية) التي جرى تنظيها في 23 أكتوبر 1997، والتي نصت على ما يلي :/

ـ السهر على إحترام الأحكام التي من شأنها ضمان حياد أعوان الإدارة أثناء تنظيم الإقتراع وتأطيره القانوني .

ـ السهر على السماح بالسير القانوني للحملة الإنتخابية التي يجب أن تستفيد من التسهيلات الضرورية في مجالات تنظيم المهرجانات والتجمعات الشعبية، والحق في الإستخدام المنصف لوسائل الإعلام .

ـ السهر على ضمان شفافية الإقتراع وبث المعلومات الكفيلة بالسماح للمترشحين وممثليهم بمراقبة مختلف مراحل الإقتراع من بداية التحضيرلها وإلى غاية إعلان النتائج النهائية .

ـ السهر على أن يقوم رؤساء مكاتب بتعليق نتيجة كل مكتب طبقا للقانون [2] .

---

*- المنشور(la circulaire): هو إجراء إداري الهدف منه توضيح كيفيات العمل بالنصوص القانونية والتنظيمية وشروط وضعها حيز التنفيذ بصفة لاتترك مجالا للشك في تفسير هاته النصوص، ويصدر المنشور عادة من السلطات الرئاسية إلى المرؤوسين في حدود اختصاص كل منها، ولايمكن للمنشور أن يضيف احكاما جديدة أو مخالفة للنصوص التشريعية أو التنظيمية عند بيان العمل بها.

[1]– جريدة الشعب، عدد 11120، بتاريخ 03 أفريل 1997.

[2]– جريدة الخبر، عدد 2031، بتاريخ 15 أوت 1997.

3 ـ دعوة ملاحظين دوليين لحظور الإنتخابات :

من أجل تدعيم طابع الإنتخابات الحرة والـ يهة والقانونية، وقصد تعزيز آليات الرقابة القائمة والمذكورة آنفا، فقد دعت السلطات الجزائرية ملاحظين دوليين من مختلف الهيئات الدولية العالمية والإقليمية، وذلك بغية حضور وملاحظة مختلف المواعيد الإنتخابية التي عرفتها بلادنا في هاته الفترة .

ويمكننا أن نشير هنا على سبيل المثال إلى مشاركة 246 ملاحظا دوليا من 37 بلدا في الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 موزعين كما يلي[1] :

ـ 115 ملاحظا ينتمون إلى 30 بلدا تحت لواء الأمم المتحدة { 48 ملاحظا من 11 بلدا من الإتحاد الأوربي، 22 ملاحظا من 08 بلدان من باقي اوربا، 19 ملاحظا من 06 بلدان من آسيا، 22 ملاحظا من 05 بلدان من أمريكا } .

ـ 70 ملاحظا من منظمة الوحدة الإفريقية ينتمون إلى 30 بلداً .

ـ 61 ملاحظا من جامعة الدول العربية ينتمون إلى 12 بلداً 174 .

هذا كل ما يتعلق بالضمانات التي حاول المؤسس الدستوري الجزائري توفيرها من أجل ضمان حياد الجهاز الإداري وخاصة بمناسبة تنظيم الإنتخابات، ونلاحظ أنا تمتاز بالتنوع والتعدد، ولكن السؤال المطروح هو : هل إستطاعت كل هاته الضمانات النظرية تجسيد المبدأ على أرض الواقع ؟

الإجابة عن هذا التساؤل ستكون في الفصل الموالي بمناسبة التعرض للفصل التطبيقي المتمثل في دراسة وتحليل الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 .

---

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرصد اوطني لحقوق الإنسان، تقرير توثيقي: الإنتخابات التشريعية ليوم 05 جوان 1997، جوان 1997، ص ص39- 40.

خـلاصـة و اسـتـنتـاجـات

تناولنا في هذا الفصل من دراستنا ضمانات مبدأ الحياد السياسي للجهاز الإداري في التشريع الجزائري، وحاولنا أن نبين مدة اهتمام المشرع الجزائري بإيجاد الإطار النظري لهذا المبدأ وذلك بمجرد فتح باب التعددية الحزبية .

ولكن تناولنا قبل ذلك في المبحث الأول من هذا الفصل الظروف والأسباب التي أدت إلى إقرار التعددية الحزبية في بلادنا بعد حوالي 27 سنة من حكم الحزب الواحد، كما تناولنا في المبحث أيضا الأسس والقواعد الدتورية والقانونية التي قامت عليها التعددية الحزبية من خلال دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 ثم القوانين العضوية الخاصة بالأحزاب السياسية والمنظمة للتعددية الحزبية في بلادنا .

أما المبحث الثاني فتناولنا فيه الضمانات الدستورية والقانونية لمبدأ الحياد في التشريع الجزائري، فالضمانات الدستورية من خلال دستور 1989 ثم التعديل الدستوري لسنة 1996، وعرفنا أنه إذا كان الأول لم يشر صراحة إلى مبدأ الحياد واكتفى بالتأكيد على المعنى العام الذي يقوم عليه، فإن الثاني أكـد بصورة أكيدة ونصوص واضحة لا تحتمل اللبس على هذا المبدأ، أما الضمانات القانونية فقد تناولناها من خلال القانون العضوي الخاص بالإنتخابات والذي أكد في أكثر من موضع على ضرورة إلتزام أعوان الإدارة بالحياد التام أثناء تنظيم مختلف المواعيد الإنتخابية، كما أشرنا في هذا المبحث أيضا إلى المرسوم رقم 93- 54 الذي يحدد بعض الواجبات المطبقة على على الموظفين والأعوان العموميين، والذي جاء ببعض الإلتزامات والواجبات التي تدف إلى تحقيق مبدأ الحياد .

في تناولنا في المبحث الثالث من هذا الفصل الضمانات الأخرى التي أوجدها المشرع الجزائري من ضمان أكبر لمبدأ الحياد، وتمتاز هذه الضمانات بأنا مؤقتة وظرفية حيث تظهر فقط بمنا سبة تنظيم المواعيد الإنتخابية، وتتمثل في تشكيل اللجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات والتي تدف إلى مراقبة مدى قانونية سير العملية الإنتخابية، ثم إصدار المناشير والتعليمات من قبل رئيس الجمهورية والتي تدعو أعوان الإدارة للإلتزام بمبدأ الحياد أثناء تنظيم الإنتخابات، وأخيرًا دعوة ملاحظين دوليين لحظور وملاحظة مختلف الإنتخابات التي عرفتها بلادنا في هاته الفترة .

هذا باختصار أهم ما جاء في هذا الفصل الثالث من دراستنا والذي نستنتج منه مايلي :/

1ـ أكد المشرع الدستوري الجزائري على هذا المبدأ بمجرد إقراره بالتعددية الحزبية في بلادنا وهو الشيء الملاحظ في دستور 1989 رغم أنه لم يؤكد صراحة على هذا المبدأ، إلا أنه تدارك ذلك في التعديل الدستوري الذي جرى سنة 1996، وذلك بعد التجربة التي مرت بها التعددية الحزبية في بلادنا وما عرفته من إستحقاقات إنتخابية أتهمت فيها الإدارة بالتحيز لأطراف معينة، وخاصة في الإنتخابات الرئاسية التي جرت سنة 1995.

2 ـ تمتاز التشريعات والنصوص التي تدعوا للإلتزام بمبدأ الحياد في بلادنا بالتعدد والتنوع، فهناك ضمانات دستورية وضمانات قانونية وضمانات إجرائية وضمانات سياسية إضافة إلى الضمانات القضائية، هذا إن دل على شيء إنما يدل على نية المشرع الجزائري في التأكيد على المبدأ، وهذا على خلفية الإتامات الموجهة للجهاز الإداري الجزائري بالتحيز في جل الإنتخابات التي جرت في هاته الفترة لأحزاب سياسية أو مترشحين معينين .

3 ـ الملاحظ أن كل هاته الضمانات لم تظهر دفعة واحدة، فإذا وجدت بعضها بمجرد الإعلان عن التعددية الحزبية فإن البعض الآخر ظهرمع مرور الوقت نتيجة لتخوفات الأحزاب السياسية والشخصيات الوطنية من تكرار تحيز الإدارة لأطراف معينة في الإنتخابات المنظمة في هاته الفترة، مما أدى إلى إيجاد ضمانات أخرى مثل اللجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات، والإستعانة بالملاحظين الدوليين لحظور الإنتخابات .

الفـصل الـرابع

الإنتخاباΘ التشريعية ليوم **05** Σوان **1997**

بعد أن قمنا بالدراسة النظرية لمبدأ الحياد من جميع جوانبه فيما سبق من الفصول في هذا البحث، وذلك بصفة عامة ثم من خلال التشريع الجزائري، فإننا سنحاول الآن إسقاطه على الواقع الجزائري، ولا يسعنا أن نجد مجالاً لدراسة هذا المبدأ فيه خير من العمليات الإنتخابية .

فحياد الإدارة في العمليات الإنتخابية مهما كان نوعها ـ رئاسية أوبرلمانية أومحلية أوإستفتاءاً شعبيا ـ يحتل مكانة بارزة بل يمثل لب مبدأ الحياد، ذلك لأنه من غير المعقول أن تكون الأجهزة الإدارية بما لها من إمكانيات مادية وبشرية ضخمة عنصراً مؤثراً وأداةً لفرض فوز حزب أوشخص معين، ويشمل الحياد جميع أطوار العملية الإنتخابية حيث يبدأ من من بداية التحضير للإنتخابات مرورا بالحملة الإنتخابية وعملية التصويت وصولاً إلى فرز الأصوات وإعلان النتائج النهائية .

ويحتل مبدأ حياد الإدارة أثناء الإستحقاقات الإنتخابية مكانة بارزة من اهتمام الطبقة السياسية والإعلامية في بلادنا نظراً للمشاكل التي نجمت عن الإنتخابات التي عرفتها بلادنا حيث كانت لها ترسبات وإنعكاسات ساهمت بطريقة مباشرة في الأزمة التي عاشتها بلادنا خاصة في الجانب السياسي منها، إبتداءاً من إلغاء الإنتخابات التشريعية التي جرت سنة 1991 إلى غاية الأحداث التي عرفتها إنتخابات سنة 1997 و٧ـص بالذكر منها الإنتخابات التشريعية التي جرت في 05 جوان، والتي هي محل دراستنا التطبيقية في بحثنا هذا .

ففي إطار إستكمال بناء المؤسسات الدستورية وسعيا لوضع حد للأزمة المؤسساتية التي عرفتها بلادنا منذ سنة 1992، وتبعا للإنتخابات الرئاسية التي جرت يوم 16 نوفمبر 1995 والإستفتاء على تعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996، قرر رئيس الجمهورية السيد اليمين زروال بعد إستشارة الطبقة السياسية في إطار ندوة الوفاق الوطني التي جرت يومي 14 ـ 15 سبتمبر 1996 الإعلان عن تنظيم إنتخابات تشريعية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 05 جوان 1997، وهذا بعد إستكمال النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالإنتخابات .

وفي خضم هاته الإستعدادات سعت السلطة نحو إعادة ترتيب أوراقها من جديد للدخول بقوة في هذه الإنتخابات لتجنب جميع الإحتمالات التي تقلب موازين القوى، وبذلك تتجنب ما تعتبره إنزلاقاً سياسياً مثل ذلك الذي جرى سنة 1991، لذلك تم في 04 أفريل 1997 إنشاء

حزب سياسي جديد سمي التجمع الوطني الديمقراطي، والذي أصبح في ظرف قياسي أكبر حزب في البلاد بعد أن سخرت له كل الإمكانيات والوسائل، ولقي الدعم من طرف المنظمات الوطنية للمجاهدين وأبناء الشهداء وأبناء المجاهدين والمركزية النقابية والمنظمات الجماهيرية إضافة إلى شخصيات عديدة من التجمع المدني ووزراء في حكومة أحمد أويحي .

هذا ما جعل الأحزاب السياسية الأخرى تعتبر هذا الحزب مجرد جهاز إداري لذلك عبرت عن تخوفاتها من إنحياز الجهاز الإداري المشرف على تنظيم هاته الإنتخابات لصالحه وتزوير النتائج من أجل ضمان فوزه، وهذا نظراً للتداخل الموجود بين الحزب الجديد والإدارة لا على المستوى المركزي فقط بل كذلك على المستوى المحلي أيضا ، وهذا ما سنحاول أن نبينه في هذا الفصل .

ولكن قبل ذلك سنحاول أن نبين المبادئ والأحكام الدولية من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة مثلما جاءت في مواثيق الأمم المتحدة والمنظمات الدولية التي تهتم بحقوق الإنسان، ثم محاولة إسقاطها على الواقع الجزائري لمعرفة مدى حرية ونزاهة الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 .

وعليه فإننا سنتطرق في هذا الفصل للنقاط التالية :

- ❑ المعايير الدولية للإنتخابات الحرة والنـزيهة .
- ❑ مظاهر إنحراف الإدارة أثناء عملة التحضير للإنتخابات .
- ❑ مظاهر إنحراف الإدارة أثناء عملية التصويت .
- ❑ نتائج الإنتخابات التشريعية ودور الجهاز الإداري في تحديدها .

المبحـث الأول

المعايير الدولية للانتخابات الحرة والنـزيهة

تعد المشاركة في إدارة الشؤون العامة حقاً أساسيًا من حقوق الإنسان تقدره جميع الشعوب في جميع أنحاء العالم كل التقدير، لذلك فهذا الحق ينص عليه ويكفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتعترف به معاهدات وإعلانات دولية أخرى.

وفضلاً عن كونه حقًا من حقوق الإنسان في حد ذاته، يحتاج حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة وبشكل خاص من خلال الإنتخابات إلى ممارسة فعلية، ويتطلب التمتع بعدد من الحقوق الأخرى المحمية دوليا، ومن بينها : الحق في حرية الرأي والتعبير، والحق في تكوين الجمعيات، والحق في التجمع السلمي، والحق في عدم التعرض للتخويف والتهديد....، وجميع الحقوق بما فيها الحق في إدارة الشؤون العامة لابد من أن تكون إمكانية التمتع با متاحة لجميع المواطنين على قدم المساواة دوم تمييز مهما كان نوعه، مثل التمييز على أساس العرق أواللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الإجتماعي أو النسب أو لأي سبب آخر .

ويستند الإهتمام بالإنتخابات إلى الإدراك أن الإنتخابات نفسها أحداث في مجال حقوق الإنسان، أولاً لأنا تعبر عن الإرادة السياسية للشعب المعني ، وثانيا لأنه لكي تكون الإنتخابات حرة ونزيهة حقاً بما يتفق مع المعايير الدولية لابد من إجراء الإنتخابات في جو تحترم فيه حقوق الإنسان الأساسية، ويجب أن يعتبر من البديهي أن تعني الإنتخابات الحرة والا يهة أكثر بكثير من مجرد صناديق إقتراع ولوائح إنتخابية وملصقات حملات إنتخابية[1] .

فالإنتخابات الدورية الحرة والا يهة عنصر ضروري لاغنى عنه في الجهود المتواصلة المبذولة لحماية حقوق ومصالح المحكومين، وأن التجربة العملية تثبت أن حق كل فرد في الإشتراك في حكم بلده عامل حاسم في تمتع الجميع فعلياً بمجموعة واسعة التنوع من حقوق الإنسان والحريات الأساسية الأخرى تشمل الحقوق السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية [2] .

---

[1]– مركزحقوق الإنسانن، **حقوق الإنسان والإنتخاب: كتيب عن الجوانب القانونية والتقنية للإنتخابات وجوانبها المتصلة بحقوق الإنسان.** جنيف: 1994، ص05

[2]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص13.

ولهذا يضع القانون الدولي مجموعة متنوعة من المعايير والإلتزامات المتعلقة بإجراء الإنتخابات الحرة والنزيهة، لكنه يترك للدول كيفية تطبيقها على أفضل نحو في ضوء سياقها السياسي والثقافي والتاريخي، ومن ثم فإن الخيارات التي تجريها الدولة ينبغي أن تطبق بحيث تكون مؤثرة في أن تكون موجهة إلى هدف الإنتخابات الحرة والنزيهة، وبطريقة تأخذ في الحسبان الإلتزامات الأخرى في مجال حقوق الإنسان، فهاته المعايير والإلتزامات تهدف في النهاية إلى بناء المؤسسات الديمقراطية مما يعزز ثقة الشعب في الإنتخابات بصفة خاصة والعملية الديمقراطية بصفة عامة، ويؤدي إلى قيام حكومة أفضل وأكثر ديمقراطية، ومن أجل تعزيز هذه الأهداف يجب على الدول ما يلي[1] :

ـ أن تتخذ الخطوات التشريعية الضرورية لإنشاء الحقوق والإطار المؤسسي من أجل إنتخابات حرة ونزيهة ودورية وصادقة وفقاً لإلتزاماتها طبقا للقانون الدولي .

ـ أن تتخذ الترتيبات والإجراءات الضرورية والخطوات المؤسسة لضمان الإنجاز المطرد وتعزيز الأهداف الديمقراطية .

وسوف نشير هنا إلى الحد الأدنى من معايير القانون الدولي القابلة للتطبيق، والتي يمكن تقسيمها إلى :

- حقوق ومسؤوليات الأفراد والأحزاب السياسية .
- إلتزامات ومسؤوليات ملزمة للحكومة .

1 ـ حقوق ومسؤوليات الأفراد والأحزاب السياسية :

ينبغي على الدول في قوانينها وممارساتها أن تقرر وأن تنص على ما يلي[2] :

- حق الفرد في التصويت على أساس عدم التفرقة مهما كان نوعها .
- حق كل مواطن مؤهل للإنتخاب في أن يُسجل إسمه بإعتباره ناخبا، وألا يكون ممنوعا من التسجيل إلا طبقا لمعايير واضحة ومنصوص عليها في القانون .
- حق الفرد في أن يصل إلى مقر الإقتراع على قدم المساواة مع الناخبين الآخرين من أجل ممارسة التصويت .

---

[1]– جاي س ، جودويل جيل، **الإنتخابات الحرة والنزيهة**، ترجمة أحمد منيب، فايزة حكيم.، القاهرة: الدار الدولية للإستثمارات الثقافية، الطبعة الأولى، 2000، ص143

[2]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص143- 144.

– حق الفرد في ممارسة حقه على قدم المساواة مع الناخبين الآخرين وأن يكون صوته مساويا لأصوات الآخرين .

– حق الفرد في أن يدلي بصوته في سرية، وهو حق لن يقيد بأي شكل من الأشكال وأن يحترم من أجل أمانة الإختيار .

– حق الفرد في أن يقدم نفسه مرشحا في الإنتخابات .

– وعلاوة على ما سبق يتمتع الأفراد بحقوق التجمع كأن يقيموا مثلاً الأحزاب السياسية أو أن ينظموا إليها، ومن ثم فإن على الدولة أن تنص على ما يلي[1] :

– حق الفرد في الإنظمام أو إقامة حزب سياسي مع الآخرين من أجل المنافسة في الإنتخابات .

– حق التعبير عن الآراء السياسية دون تدخل إلا في الحدود التي يسمح بها القانون مع الحق في الوصول إلى وسائل الإعلام .

– حق القيام بحملة إنتخابية على قدم المساواة مع الأحزاب الأخرى بما فيها الحزب الذي يمثل الحكومة .

– حق المرشحين والأحزاب السياسية في أن ينعموا بالأمن على أرواحهم وممتلكاتهم .

– وفي مقبل هاته الحقوق ينبغي أن تنص التشريعات الوطنية على مجموعة من الإلتزامات إتجاه الأفراد والأحزاب السياسية تحتوي على ما يلي :

– إلتزام الأفراد والأحزاب السياسية ألا تشترك في أعمال عنف أوتحرض عليها.

– إلتزام المترشحين والأحزاب السياسية أن يحترموا حقوق وحريات الآخرين.

– إلتزام المترشحين والأحزاب السياسية أن يتقبلوا نتائج الإنتخابات الحرة والنزيهة.

2 ـ إلتـزامات ومسؤوليات ملـزمة للحكومة :

يجب أن يتمتع إشراف الحكومة القائمة على تنظيم الإنتخابات بثقة الأحزاب والناخبين، ويكون ذلك بصفة ملحة في الدول التي تنتقل من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب، أو حينما يكون حينما يكون حياد السلطات أمراً مشكوكًا فيه، وهذا ما يلزم الحكومة من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة أن تنص على ما يلي[2] :

---

[1]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص145- 146.

[2]– أمين مصطفى محمد، **الجرائم الإنتخابية ومدى خصوصية القضاء في مواجهة الغش الإنتخابي**. الأسكندرية: الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2000، ص 123.

- إنشاء آلية محايدة وغير متحيزة لإدارة الإنتخابات، أو آلية متوازنة للقيام بهذا العمل.
- إنشاء نظام غير متحيز مؤثر لتسجيل الناخبين على قدم المساواة ودون تفرقة .
- وضع القواعد الحاكمة لتكوين وتسجيل عمل الأحزاب بمقتضى القانون .
- تنظيم تمويل الأحزاب والحملات الإنتخابية بهدف تعزيز المساواة في الفرص بينها في النهاية .
- ضمان إنفصال الحزب ـ الواحد سابقا ـ عن الدولة .
- توفير الظروف المناسبة في الإنتخابات على أسس عادلة .
- السماح للمترشحين والأحزاب بالوصول إلى وسائل الإعلام التي تسيطر عليها الدولة على قدم المساواة .
- ضمان دراية السكان بإجراء الإنتخابات والقضايا المطروحة من خلال البرامج الوطنية.

وبالإضافة إلى التدابير التنفيذية ينبغي على الحكومة أن تنتهج السياسة الضرورية والخطوات التأسيسية لضمان تحقيق الأهداف الديمقراطية والدعم المطرد لها، مثلاً بإنشاء آلية محايدة وغير متحيزة أو متوازنة لإدارة اللإنتخابات، وأي آلية تنشأ لهذا الغرض يجب أن تتضمن بصفة عامة ما يلي [1]:

- المسؤولون عن إدارة الإنتخابات مدربون جيدا ويعملون دوŋا تحيز .
- تسجيل الناخبين وتحديث بيانات قوائم الإنتخاب وإجراءات الإقتراع بمساعدة المراقبين الوطنيين والدوليين إن لـزم الأمر .
- تشجيع الأحزاب والمترشحين ووسائل الإعلام على قبول وإتباع قواعد السلوك التي تحكم الحملة الإنتخابية وفترة الإقتراع .
- سلامة الإدلاء بالتصويت عن طريق التدابير المناسبة التي تحول دون إزدواج أو تعدد التصويت والغش
- شفافية عملية الفرز وعد الأصوات .
- إعلان النتائج وتيسير أي نقل للسلطة .

وطبقا للقانون الدولي فإن الدول ملـزمة بأن تحترم وتكفل حقوق الإنسان لكل الأفراد داخل أراضيها والذين يخضعون لقوانينها، هذا الإلتزام له أهمية خاصة أثناء الإنتخابات عندما

---

[1] – جاي، جويل، مرجع سابق، ص ص147- 148.

تكون ممارسة حقوق معينة مرتبطا إرتباطا مباشرا بهدف الإنتخابات الحرة والنزيهة التي يمكن فيها التعبير عن إرادة الشعب، ولذلك ينبغي على الدولة وأجهزتها من خلال قوانينها وسياساتها أن تضمن[1] :

– أن حرية التنقل والإجتماع والتجمع والتعبير تحضى بالإحترام مع إشارة خاصة إلى عقد الإجتماعات واللقاءات السياسية الجماهيرية .

– أن الأحزاب والمرشحين أحرار في نقل آرائهم إلى جمهور الناخبين، وأنهم يتمتعون بالوصول على قدم المساواة إلى خدمات وسائل الإعلام العامة، والتي ينبغي أن تكون تغطيتها للحملة الإنتخابية غير متحيزة .

– أن الأحزاب والمرشحين يتمتعون ـ على نحو ما تسمح به الظروف العملية ـ بفرص معقولة لعرض منابرهم الإنتخابية .

– أن الأحزاب والمرشحين وأنصارهم يتمتعون بالأمن والسلامة على قدم المساواة، وأن تتخذ السلطات الخطوات الضرورية للحيلولة دون نشوب أعمال عنف إنتخابية .

وينبغي أخيرًا أن يكون النظام الإنتخابي الحر والنزيه قادرًا على المعالجة الفاعلة لمختلف أنماط الشكاوى التي ستنشأ حتما، وهذا ما يتطلب إنشاء سلطة مستقلة ومحايدة لإستقبال ثم البت في الشكاوى والإعتراضات في الشؤون الإنتخابية كأن تكون لجنة إنتخابية أو محكمة، وأن يكون الفصل فيها فوريًا في غضون الإطار الزمني للإنتخابات، وأن تكون الإجراءات واضحة ومعروفة لجمهور الناخبين والأحزاب[2] .

وهكذا فقد لاحظنا من خلال هذا المبحث أن إجراء إنتخابات حرة ونـزيهة يتطلب بالدرجة الأولى أن تمتاز إدارة الإنتخابات بالحياد وعدم التحيز لأي حزب أو مرشح، وهذا طيلة العملية الإنتخابية إبتداءً من تسجيل الناخبين إلى غاية عملية فرز الأصوات وإعلان النتائج، والسؤال المطروح هنا هو : هل تحقق ذلك في الجزائر بمناسبة إجراء الإنتخابات التشريعية التي جرت في 05 جوان 1997 ؟

الإجابة عن هذا التساؤل ستكون من خلال المباحث الموالية في هذا الفصل .

---

[1]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص149- 150.

[2]– مصطفى أمين، مرجع سابق، ص169.

المبحث الثاني

مظاهر إنحراف الإدارة أثناء عملية التحضير للانتخابات

إن إجراء أي إنتخابات والدخول في معركتها يتطلب تهيئة المناخ العام من كافة المعوقات التي قد تؤثر على السير الحسن للإنتخابات وهذا بتوفيركافة الوسائل الفنية والمادية والبشرية الخاصة بالعملية الإنتخابية، ولأن الإدارة هي العنصر الضروري في تحضير الإنتخابات بما تملك من موارد مادية وبشرية للقيام بالإستعدادات التامة، فقد عملت الإدارة الجزائرية علىالتحضير للإنتخابات التشريعية التي جرت في 05 جوان 1997، ولكن رغم ذلك عرفت هاته الإنتخابات جملة من التجاوزات والإنحرافات من قبل الأعوان الإداريين المشرفين على العملية الإنتخابية في جميع مراحلها، فقد تعددت تنوعت مظاهر هاته الإنحرافات، ولكن قبل التطرق إلى هاته الإنحرافات فإننا سنحاول أن نبين أولاً تأثير حالة الطوارئ على الحياة السياسية بصفة عامة وعلى الإنتخابات بصفة خاصة .

الإنحرافات الناجمة عن حالة الطوارئ :

لقد تأثرت عملية التحضير للإنتخابات التشريعية بالوضعية الإستثنائية التي عرفتها بلادنا، والمتمثلة في إقرار حالة الطوارئ التي سُنّت بموجب المرسوم رقم 92 ـ 44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 من طرف المجلس الأعلى للدولة، وقد حُدّدت حالة الطوارئ بمدة سنة عقب وقف المسار الإنتخابي بغية توفير الظروف الملائمة للعودة للمسار الإنتخابي، لكن المجلس الأعلى للدولة أعلن في 07 فيفري 1993 عن تمديد حالة الطوارئ إلى أجل غير محدد[1]، هذا ما جعل القوى السياسية لا تستطيع أن تنشط أو تمارس دورها السياسي، لأنه في ظل الأحكام العرفية تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الإستجابة للهدف الذي من أجلها أعلنت حالة الطوارئ (المادة الثالثة من المرسوم 92 ـ 44)، دون تحديد لهاته الإجراءات .

إن الأثر السلبي الكبير الذي تركه تعطيل الحركة النيابية وإعلان حالة الطوارئ إنعكس على مجمل جوانب الحياة وبشكل خاص على الحياة السياسية، وعلى كلٍّ يمكننا أن نلخص الجوانب السلبية لإقرار حالة الطوارئ في النقاط التالية :

أ ـ <u>التعتيم على المعلومات :</u> إن أحد أهم العيوب الناتجة عن فرض حالة الطوارئ والأحكام العرفية هو التعتيم على الحقائق والبيانات المتعلقة بشؤون الوطن والمواطنين في الجوانب

---

[1]ـ العلجة مناع،" التعددية الحزبية في الجزائر ودورها في بناء الديمقراطية"،(رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002)، ص165.

السياسية والإقتصادية والإجتماعية، هذا العيب أدى بالضرورة إلى حجب المعلومات التي تحتاجها وسائل الإعلام والصحافة وحتى المواطنين، وهو ما أدى إلى محاصرة الرأي الآخر ومنع النقد والرقابة[1] .

ب ـ إشاعة الخوف : إذا نظرنا إلى مسيرة البلاد في ظل الأحكام العرفية نلاحظ أن النتائج تصب في تحقيق هدف أساسي هو خلق حالة من الخوف الدائم لدى المواطنين، الخوف من نقد الأخطاء، والخوف من الحوار العلني، والخوف من المطالبة بالحقوق المدنية والسياسية وحتى الإنسانية، والخوف من الإشارة للفساد والتجاوزات والأخطاء ...، وفي مثل هاته الحالة فمن البديهي ألا يتوقع أحد سلوكًا ديمقراطيًا لدى الناس، ذلك أن الممنوعات والمحاذير التي فرضتها الأحكام العرفية خلقا مناخًا طاردًا للديمقراطية[2] .

والمواطن بحاجة إلى الشعور بالأمن والطمأنينة على شخصه وممتلكاته المادية والمعنوية، ولايستطيع التعبير عن رأيه دون توفر جو من الأمن البعيد عن الخوف والتهديد الذي قد يكون مصدره عناصر معادية للديمقراطية، ودون الأمن تكون الديمقراطية قاصرة ولايستطيع الإنسان ممارستها بصورة طبيعية، ولذلك هناك تلازم بين الديمقراطية والعنف .

ج ـ بروز حالة العزوف السياسي عن المشاركة في الإنتخابات : قد تفسر هاته الحالة من عدة زوايا وإن كان فرض حالة الطوارئ أكثر ما يفسر حالة اللامبالاة السياسية عند المواطنين وإحجامهم عن المشاركة والإهتمام بالقضايا العامة هذا بالإضافة إلى مجمل الضغوط والقيود التي تؤثر في المشاركة السياسية، هذا التفاوت في الإهتمام يؤثر في مجرى التصويت وفي مدى الإهتمام بحضور الإجتماعات التي تناقش فيها المسائل العامة [3].

---

[1] أحمد ذبيان الربيع، **السلوك الديمقراطي في ضوء التجربة الأردنية**. عمان: مطبعة الشرق، الطبعة الأولى، 1992، ص 162.

[2] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص162- 163.

[3] – ساعد مجوج،"دور الإدارة في العملية الإنتخابية"،(رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002)، ص41.

في الواقع لا يمكننا حصر جميع التجاوزات والإنحرافات التي مارسها أعوان الإدارة أثناء التحضير للإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997، ومع ذلك فإننا سنحاول أن نشير هنا إلى أهم مظاهر هذه الإنحرافات من خلال النقاط التالية :

1 ـ مظاهر الإنحراف أثناء عملية تسجيل الناخبين :

تبدأ عملية التحضير للإنتخابات بإستدعاء الهيئة الإنتخابية بمرسوم رئاسي والقيام بفتح القوائم الإنتخابية وتسجيل المواطنين فيها بمراعاة الشروط التي ينص عليها قانون الإنتخابات الذي حدد الشروط المطلوبة في الناخب وشروط التسجيل في القوائم الإنتخابية[1] .

ورغم أن هذا القانون حدد العقوبات المالية والبدنية لكل تجاوز أو إنحراف فيما يخص عملية تسجيل الناخبين في المواد من 194 إلى 197 إلا أن بعض الأحزاب أكدت على وجود تجاوزات منها تسجيل بعض الناخبين عدة مرات وفي عدة قوائم، بل وصل الأمر إلى حد تسجيل أشخاص متوفين في بعض القوائم [2]، وهذا ما دفع بكل من حزب العمال وحزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني من أجل الثقافة والديمقراطية إلى إثارة جدل كبير بخصوص كيفيات إعداد القوائم الإنتخابية التي تحتكرها الإدارة دون مشاركة تذكر لبقية الأحزاب السياسية، حيث لوحظ زيادة عدد الناخبين من ثلاثة عشر (13) إلى ستة عشر (16) مليون ناخب في ظرف أسبوعين[3]، وهذا من أجل التأثير في نتائج الإنتخابات .

2 ـ مظاهر إنحراف الإدارة أثناء إختيار المؤطرين :

إن مشاركة المؤطرين في العملية الإنتخابية لإبراز من هم أهل لتحمل المسؤوليات العامة أصبحت ضرورة ذات صبغة سياسية تمليها الرغبة في إرساء مبادئ الديمقراطية والعدالة الإجتماعية، غير أن ما نجده من مظاهر سلبية وإنحرافات تعاني منها الإدارة الجزائرية، وعلىوجه الخصوص الدور المنوط للمؤطرين تجعل من العملية الإنتخابية مشكوكًا فيها وما حصل في هاته الإنتخابات التشريعية يؤكد ذلك، فمن جملة الإنحرافات التي حصلت والتي لها صلة بالمؤطرين وتؤثر على السير الحسن للعملية الإنتخابية ما يلي :

أ ـ تأثير النفوذ السياسي في **إختيار المؤطرين :** يرى الفقيه ستاينون (Stainon) :" أن العون هو مجرد أداة سياسية للحزب المنتصر بإعتباره الأداة السياسية لرئيسه الإداري "[4]، وقد

---

[1]– المواد من 05 إلى 15 من الأمر 97- 07 المتضمن قانون الإنتخابات.

[2]– جريدة الخبر، عدد1978، بتاريخ 03 جوان 1997.

[3]– جريدة رسالة الأطلس، عدد 140، بتاريخ 02 إ لى 08 جوان 1997.

[4]– حامد الجمل، مرجع سابق، ص221.

سادت هذه الفكرة سابقا في أوربا وسائدة حاليا في الجزائر، حيث أن للحزب الحاكم سلطة التعيين المطلق والحر للأعوان ويضع من يثق فيهم في ميدان التأطير بسب لونم السياسي دون أي إعتبار آخر، وقد تجلى هذا بوضوح في هاته الإنتخابات التشريعية خاصة وأن الجمعات المحلية كانت في عهد المندوبيات التنفيذية، حيث قامت بتعيين أعوان الإدارة المؤطرين من المنتمين لحزب يمثل السلطة والإدارة (وهو حزب التجمع الوطني الديمقراطي)، وإقصاء المؤطين المنتمين للأحزاب الأخرى أو المتعاطفين معها، وبالتاي فقد أثبتت هاته التجربة فساد الإختيار المبني على العامل السياسي والولاء للحزب الحاكم أو المنتصر فهي تشبه فكرة الغنائم [1] .

ب ـ تأثير التعليمات المقيدة للقانون في **آداء المؤطرين :** يتعين أن يكون تكليف أو منع الأعوان المؤطرين للعملية الإنتخابية بآداء أعمال معينة منظما بقانون، وبذلك لايجوز لأي لائحة أن تخالف القانون في نصه وفحواه، لأن الأصل أن تلتزم السلطات الإدارية حدود القانون فلا لها أن تسن قواعد تتعارض مع القانون وإلا كان ما ورد فيها تقييدًا أو تعديلاً أوإلغاءً للقواعد التي أوردها القانون باطلا ولا قيمة قانونية له أي عديم الأثر .

وبالرجوع للواقع المعاش وبمقارنة بسيطة بين الخطاب الرسمي وحقيقة الأمور يظهر الخلل بكل بساطة بين النوايا المعلنة في الخطاب الرسمي وفرص ترجمتها في الواقع المليء بالمعوقات الموضوعية منها والمفتعلة، وأيًا كانت الدوافع والأسباب وراء تقييد القوانين بالتعليمات والتي تنعكس بالسلب في آداء المؤطرين فإن السبب الرئيسي لهذه الظاهرة غير الطبيعية يكمن في المناخ الذي ساد الحياة السياسية طوال السنوات الماضية .

ولتوضيح هاته النقطة نورد مثالا علىذلك فقد حدث أن جاء مرسوم تنفيذي وقيد قانون الإنتخابات ، وهذا ما حصل في المرسوم التنفيذي رقم 97 ـ 65 الصادر بتاريخ 17 مارس 1997 والذي نص في إحدى مواده على أن قائمة الإقتراع تسلم لموظفي السلطات العمومية في ظرف عشرين (20) يوما قبل يوم الإقتراع، وهذا خلاف نص المادة 61 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات التي تنص على أن القائمة تسلم ثمانية (08) أيام قبل يوم الإقتراع[2]، وهذا يوضح كيف أن المرسوم يعلوا على القانون وهو ما يجعل المؤطرين يجدون أنفسهم في إشكال يؤثر في آداء أعمالهم على الوجه الأفضل .

---

[1] – مجوج، مرجع سابق، ص ص55- 56.

[2] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص58.

ج ـ تأثير الحوافز المشروطة في عمل المؤطرين : يقصد بالحوافز عادة تلك الوسائل المختلفة التي تستخدمها الإدارة من أجل حث العمال وتشجيعهم على زيادة الإنتاج بشكل أو بآخر أو الوصـول بمعـدلاته إلى ماهو مخـطـط له، هاته الـوسائل قد تتمثـل في إشباع الحاجات الضرورية للعامل .

وقياسًا على ذلك يمكننا القول أن الحوافز في العملية الإنتخابية هي عبارة عن إمتيازات يتلقاها الأعوان مقابل تسخيرهم خلال العملية الإنتخابية، وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 97 ـ 75 المؤرخ في 15 مارس 1997 الذي يحدد كيفية تطبيق المادة 193 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات لاسيما المادة الخامسة (05) منه، حيث خصصت مكافآت جزافية لمستخدمي مؤسسات الدولة والجماعات المحلية المدعوين للمشاركة فعلاً في تنظيم الإنتخابات وتحضيرها وإجرائها .

هذه المكافآت المنصوص عليها قانونا لاتثير خلافا أونقاشًا بل هي مستحقة لقاء الجهد المبذول، لكن الشيء المعيب هي أن تتحول هاته المكافآت وغيرها من الحوافز الظاهر والباطن منها أنا تؤثر على سير العملية الإنتخابية،حيث لوحظ في الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 أن جل العاملين في الإدارة المحلية إختاروا أقاربهم وأصدقائهم قصد الحصول على هاته المكافآت دون إعتبار للمؤهلات، كما كانت هاته المكافآت في كثير من الحالات مشروطة لتحقيق سياسة معينة مسطرة مسبقا وهي تهيئة الجو المناسب لفوز حزب الإدارة كما يسمى[1] .

3 ـ مظاهر إنحراف الإدارة أثناء الحملة الإنتخابية :

لقد نص المشرع الجزائري في القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات تحت رقم 97 ـ 07 المؤرخ في 06 مارس 1997 في الباب الرابع والفصل الأول منه على الحملة الإنتخابية، وأفرد لها المواد من 172 إلى 182، والذي يهمنا في هذا السياق هو إستخراج بعض القواعد الهامة التي يستوجب التقيد بها والإلتزام باحترامها أثناء سير الحملة الأنتخابية وتحليلها ميدانيا لكي نرى هل أحترمت هاته القواعد أم لا، أو أن هناك إنحرافات إقتضاها التراث الإنتخابي والجو السياسي العام السائد في البلاد .

[1] – جريدة الخبر، عدد1979، بتاريخ 04 جوان 1997.

ومن القواعد المذكورة في المواد السالفة الذكر ما يلي [1]:

- الحملة الإنتخابية مفتوحة واحدا وعشرين (21) يوما قبل يوم الإقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الإقتراع، وتمنع خارج هاته الفترة .
- يمنع إستعمال اللغات الأجنبية ورموز الدولة في الحملة الإنتخابية .
- يجب أن يصاحب كل إيداع ترشيح برنامج الحملة الإنتخابية الذي يجب على المترشح الإلتزام بإحترامه .
- فتح وسائل الإعلام للمترشحين على قدم المساواة، وتخصيص أماكن عمومية لنشر القوائم الإنتخابية توزع مساحتها بالتساوي .
- يمنع إستعمال الممتلكات والوسائل التابعة للشخص المعنوي الخاص أو العمومي لأغراض الدعاية الحزبية .
- يجب على كل مترشح أن يمتنع عن كل سلوك أو عمل غير مشروع أو مهين أو غبر قانوني أو أخلاقي، وأن يسهر على حسن سير الحملة الإنتخابية .

ونلاحظ أن أهم وسيلة للمداخلة الإعلامية هي التلفزة بإعتبارها وسيلة الإعلام الأكثر إستهلاكًا في بلادنا، ذلك أن مختلف الفئات من الإشخاص في المجتمع يشاهدونها،وعليه فإن أي قوة سياسية أو إجتماعية لايمكن أن تتجاهلها، وبالنسبة للتلفزة الجزائرية ذات الخدمة العمومية فإن المسألة تبقى في قضية العلاقة بين السلطة السياسية والمؤسسة الوطنية للتلفزيون حيث يمكننا أن نطرح الأسئلة التالية : كيف يمكن معايشة تعددية سياسية وإعلامية مع تلفزة واحدة لخطاب واحد ؟ كيف يمكن أن نقنع المواطنين بمواصلة المسار الديمقراطي ونحن نغلق التلفزة في وجه أي تعبير حر ؟ كيف نطلب من التلفزة أن تقنع المواطنين ونحن نمنعها من حرية التعبير والمناقشات وتوضيح النقائص ؟ [2].

إضافة إلى هذا فقد لوحظ في الحملة الإنتخابية التي جرت بمنا سبة الإنتخابات التشريعية ليوم 05 حوان 1997 بعض الإنحرافات نورد بعضها فيما يلي :

- تجبر المواد المتعلقة بالحملة الإنتخابية والواردة قانون الإنتخابات المترشحين على الإمتناع عن كل سلوك أوموقف غير قانوني أو أخلاقي ، إلا أنها لم تحترم من قبل المترشحين، حيث أن هناك تصريحات من بعض المترشحين ذوي الميولات والإتجاهات المتباينة والمتطرفة في بعض

---

[1] – أمر رقم97/07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ص ص58- 59.

[2] – بن عيشة، مرجع سابق، ص 171.

الأحيان تعدت حدود مناقشة الأفكار ومقارنة الرأي بالرأي والحجة بالحجة إلى المساس بالذات الشخصية، وهذا ما لايمت بصلة للسلوك الأخلاقي .

ـ كما أشار القانون إلى منع المترشحين من إستعمال ممتلكات الدولة في الدعاية الحزبية، إلا أن هذه التجربة الإنتخابية أن الإدارة تملك الكثير من أدوات التحايل على القوانين، حيث كيف يعقل أن يكون وزراء يمارسون مهامهم التنفيذية وهم على رأس قوائم الترشيح لحزب معين (هوحزب التجمع الوطني الديمقراطي)، وهذا ما يسمح لهم بتوظيف إمكانات الدولة المادية والبشرية لخدة أغراضهم الحزبية، وهوما يناقض مبدأ الحياد[1] .

ـ كما أن هذا القانون أوجب على الصحف العمومية أن تخصص مساحات لتغطية نشاطات المترشحين خلال الحملة الإنتخابية بصفة عادلة ومنصفة، إلا أن الواقع كان خلاف ذلك حيث بقيت هاته الصحف في خدمة توجهات الإدارة، ذلك أن التغطية كانت أكبر بالنسبة لمترشحي حزب الإدارة[2]، وهي التسمية التي يعرف بها حزب التجمع الوطني الديمقراطي سياسيًا وإعلاميًا .

ـ كما عبرت بعض الأحزاب عن التجاوزات التي مورست ضدها، وسجلت خروقات لقانون الإنتخابات خاصة فيما يتعلق بضرورة العدل والإنصاف في التدخلات التلفزية، حيث عّبركل من حزب العمال وجبهة الفوى الإشتراكية عن تذمرهما من مؤسسة التلفزة التي منعت تدخلات لهما نتيجة لأسباب غير منطقية برأيهما [3] .

وفي ختام هاته النقطة يمكننا أن نقول أن من أهم ميزات الحملة الإنتخابية أنها تتيح للمترشحين تعريف أنصاهم ببرامجهم، وتسمح للمواطنين على إختلاف إتجاهاتهم بالتعبير عن آرائهم من خلال التجمعات والتظاهرات التي تقام لهذا الغرض، وهاته ميزة من أهم ميزات النظام الديمقراطي التعددي الذي يتطلب حرية التعبير التي ينبغي أن تشمل الصحافة المكتوبة والقطاع السمعي البصري، غير أن الملاحظ في التجربة الجزائرية وخاصة في تشريعيات 1997 أن هاته الحرية لم تشمل سوى بعض الصحف المستقلة والخاصة، في حين بقيت وسائل الإعلام الثقيلة كالتلفزيون والإذاعة غير مفتوحة أمام المعارضة والرأي الآخر مع العلم أنها خدمة عمومية تسير

---

[1] – مجوج، مرجع سابق، ص70.

[2] – جريدة رسالة الأطلس، عدد141، بتاريخ 09 إلى 15 جوان 1997.

[3] – جريدة الخبر، عدد 1973، بتاريخ 29 ماي 1997.

بأموال المواطنين مثل بقية المرافق العمومية الأخرى لأن بعض الذهنيات لم تستوعب بعد النقلة النوعية التي حدثت في المجتمع الجزائري .

والمثل الأوربي يقول :" إن الذي يتكلم يملك الحق "، ورجل الإعلام فاستل (vastel) يقول في هذا الشأن :" أن المبادرة بالإعلام أساسية لأن الذي يتحدث الأول يستفيد بمزايا مهمة لدى وسائل الإعلام "، وفي هذا السياق لايمكن الحديث عن نجاح الحملة الإنتخابية إلا في سياق إلتزام الإدارة بمبدأ الحياد والنزاهة، وتطبيق القوانين في ظل إحترام السلطة لتعهداتها وللخيار الديمقراطي [1] .

هذا بصفة عامة أهم مظاهر الإنحرافات التي سجلت من قبل الأعوان الإداريين أثناء التحضير لتشريعيات 05 جوان 1997، وفي المبحث الموالي سنحاول الإلمام بأهم الإنحرافات التي سجلت أثناء عمليتي الإقتراع وفرز الأصوات .

[1] – مجوج، مرجع سابق، ص73.

المبحث الثالث
مŎاهر إنحراف الإدارة أثناء عملية الإقتراĽ

إن دور الإدارة لا ينتهي بإنتهاء عملية التحضير للإقتراع وإنما يتواصل دورها أثناء عملية الإقتراع، وهذا مايشكل مجالاً آخر لمعرفة مدى حيادها ونزاهتها، ولكن قبل أن نستعرض مظاهر إنحراف الإدارة أثناء عملية الإقتراع في تشريعيات 05 جوان 1997، سنحاول أن نشير إلى تحضيرات الأحزاب السياسية لهذا الموعد الإنتخابي ومخاوفها من تأثير الإدارة في نتائجها .

فقد بدأت القوى السياسية في تحضير نفسها لمعترك الإنتخابات التشريعية بعد تجربة الإنتخابات الرئاسية في 16 نوفمبر 1995 وإستفتاء تعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996، ومقابل هذه التحديات أثارت الأحزاب السياسية من جديد مخاوفها التقليدية عند كل موعد إنتخابي، ومن أبرز هاته المخاوف ما يعرف في مصطلح السياسيين ب "حزب الإدارة" على إعتبار أن الإدارة لها تأثيركبير في توجيه العملية الإنتخابية، ولهذا أكدت الأحزاب على ضرورة إلتزام الجهاز الإداري إلتزاما تاما بمبدأ الحياد أثناء هاته العملية الإنتخابية، وما زاد من تخوف الأحزاب من تحيز الإدارة هو تلقي اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات لأكثر من 700 شكوى تنصب في مجملها حول تحيز الإدارة لحزب معين وإخلالها بكل المبادئ والتوصيات والقوانين التي تنظم مهمها وتجبرها على إلتزام الحياد[1] .

وحتى اللجنة نفسها لم تنجُ من ظلم الإدارة كما يقول أعضائها، حيث وقع في بعض الجهات من الوطن أن عمل المندوبون التنفيذيون والسلطات المحلية على عرقلة مهامها، كما إتهمت بعض الأحزاب اللجنة من خطورة وأهمية التجاوزات التي ترتكبها الإدارة في حق مترشحي وأحزاب المعارضة، وفي حق المبدأ الإنتخابي نفسه [2] .

والواقع أن مواقف الإدارة جعلت تساؤلات الأحزاب السياسية والمراقين تشير إلى مراقبة صناديق الإقتراع وعمليات الفرز، ففي هذا الشأن أثارحزبا جبهة القوى الإشتراكية وحركة مجتمع السلم قضية الزيادة المفاجأ ة والملفتة للإنتباه في عدد صناديق التصويت المتنقلة بشكل يجعل من عملية مراقبتها مستحيلاً نظرًا للفرق الكبير بين التصويت والفرز[3] .

1- كريمة جباري، "الإصلاحات السياسية في الجزائر(1989- 1997)"،(رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2001)، ص174.

[2]– مناع مرجع سابق، ص184.

[3]– جريدة رسالة الأطلس، عدد138، بتاريخ 19- 25 ماي 1997.

كما أشار السيد محفوظ نحناح ـ رئيس حركة مجتمع السلم ـ إلى المضايقات التي تعرض لها مناضلوا الحركة من طرف قوات الأمن، كما إتهم وزارة الداخلية بخرق الدستور وممارسة الإدارة لسياسة الكيل بمكيالين في تعاملها مع الأحزاب، وهذا في إشارة منه إلى الدعم الذي يستفيد منه الحزب الجديد سياسيا وماليا وإعلاميا[1] .

بالإضافة إلىحركة النهضة التي طالما إشتكت من تجاوزات الإدارة في حقها، حيث أكد رئيسها ـ آنذاك ـ السيد عبد الله جاب الله أن حياد الإدارة يكون على مستويين :

ـ أولاً : على مستوى اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات، والتي يجب أن تقوم بالدور المنوط بها بفعالية .

ـ ثانيا : على مستوى الإدارة المحلية وهنا أشار إلى توجه الكثير من المسؤولين المحليين إلى الوقوف بجانب الحزب الجديد لأنه حزب السلطة وذلك لإعتقادهم أنه سيفوز في الإنتخابات، وهذه ممارسات غير قانونية وغير ديمقراطية ومتعارضة مع ما جاء في التعليمات التي أصدرتها رئاسة الجمهورية والتي تدعوا إلى إبقاء الإدارة محايدة[2] .

ولقد وصلت شكاوي الأحزاب إلى حد مطالبة رئيس الجمهورية بالتدخل للحد من التجاوزات، كما ذهب إليه السكرتير العام الأسبق لحزب جبهة القوى الإشتراكية السيد صديق دبايلي في التحذير من من أية عملية تزوير وتنزع المصداقية عن الإنتخابات حيث قال :" سيدي الرئيس لاتستفزوا الشعب"[3] .

هذه الشكاوي والمخاوف الحزبية زادت خاصة بعد تصريح السيد صالح بوبنيدر ـ رئيس اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات ـ لجريدة ليبرتي على الدور السلبي للإدارة على المستوى المحلي في تعاملها مع الأحزب السياسية،حيث يتم إعطاء القاعات من أجل تنظيم التجمعات الشعبية للأحزاب الأقرب سياسيا للسلطة، وكذا الإعلانات والملصقات الحزبية الخاصة بالحملة الإنتخابية التي تعلق بشكل عشوائي دون إحترام القواعد التنظيمية [4] .

وقد تجسدت التجاوزات والشكاوي المقدمة من طرف الأحزاب السياسية في تهديد السيد صالح بوبنيدر بالإستقالة من رئاسة اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات التشريعية بسبب ما

---

[1]– بن عيشة، مرجع سابق، ص192.

[2]– جريدة رسالة الأطلس، عدد 139، بتاريخ 26 ماي إلى 01 جوان 1997.

[3]– جريدة الخبر، عدد 1976، بتاريخ 01 جوان 1997.

[4]– جريدة ليبرتي ، عدد 1182، بتاريخ 29 ماي 1997.

تعانيه من حصار وإنعدام الوسائل المساعدة على عملها، وهذا ناتج أساسًا عن إرادة غالبة لدى الجهاز الإداري وليست مجرد حالات فردية .

لهذا كله نجد دعوة الأحزاب السياسية هذه المرة أي قبل الإنتخابات التشريعية تبدوا صريحة وصارمة من أجل عدم إستغلال الجهاز الإداري في مثل هاته الحالات لصالح طرف معين وبالتالي إلتزامه التام بمبدأ الحياد، ولكن رغم ذلك لوحظت جملة من الإنحرافات المرتكبة من قبل أعوان الإدارة أثناء عملية الإقتراع نوردها كما يلي :/

1 ـ الإنحرافات المسجلة أثناء عملية التصويت :

نص المشرع المشرع الجزائري في القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات الوارد تحت الأمر رقم 97 ـ 07 المؤرخ في 16 مارس 1997 في المواد من 34 لغاية 52 المتضمنة عمليات التصويت، وما يهمنا في هذا السياق هو إستخراج بعض القواعد العامة التي يستوجب التقيد با والإلتزام بإحترامها أثناء عملية التصويت وتحليلها ميدانيا لكي يتسنى لنا رؤية مدى تطابق الجانب التشريعي مع الواقع المعاش .

ومن جملة ما أوردته المواد السالفة الذكر من مبادئ وقواعد ما يلي :

- شخصية وسرية عملية التصويت كقاعدة عامة ، إلا أن هناك التصويت بالوكالة كإستثناء يتم في الحدود التي يقرها القانون فقط، وهناك أربعة (04) مواطن للإنتخاب بالوكالة حددتا المادة 62 من القانون العضوي للإنتخابات .
- يدوم الإقتراع يوما واحداً أصلاً وإستثناءً يمكن تقديم إفتتاح الإقتراع بإثنين وسبعين (72) ساعة من طرف وزير الداخلية في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الإقتراع في اليوم نفسه، وفي الخارج يمكن تقديم الإقتراع من ثلاثة (03) إلى ستة (06) أيام .
- يتألف مكتب التصويت من رئيس ونائب وكاتب ومساعدين إثنين يعينون بقرار من الوالي من الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، ويجب عليهم آداء يمين التعهد بالإخلاص والحياد علىضمانة نزاهة العملية الإنتخابية.
- إمكانية الإحتجاج على قائمة الأعضاء الأساسيين والإضافيين لمكتب التصويت وهذا بعد خمسة أيام من نشرها، وأن يكون الإحتجاج مكتوب ومعلل قانونا.
- توضع تحت تصرف الناخب ورقة التصويت يحدد نصها ومميزاتا التقنية عن طريق التنظيم ضمن مظاريف غير شفافة تقدمها الإدارة .

– يمكن بمبادرة من المترشحين حضور عمليات التصويت أو تعيين من يمثلهم .

– يجب على رئيس مكتب التصويت أن يتحقق قبل إفتتاح الإقتراع من مطابقة عدد المظاريف مع عدد المسجلين في القوائم الإنتخابية، كما يجب عليه أن يقفل الصندوق الإنتخابي .

– يثبت تصويت كل ناخب بإمضائه أوبوضعه بصمة الأصبع إذا تعذر عليه الإمضاء[1] .

هاته المبادئ ذكرت على سبيل المثال لاعلى سبيل الحصر لأن هناك بعض القواعد التي يمكن إستخراجها عند تفحص وتحليل المواد الواردة في القانون المذكور أعلاه .

إلا أن تجاهل أعوان الإدارة لهاته المبادئ نتج عنه جملة من الإنحرافات المسجلة أثناء عملية التصويت والتي تشكل سلسلة خروقات خطيرة وواضحة للدستور ولقانون الإنتخابات، وقد تميزت هاته الإنحرافات بالطابع المتكرر والمتشابه عبر كافة ولايات الوطن مما يخرجها عن طابع التصرف الفردي والمنعزل، وأهم هاته الإنحرافات المسجلة نذكر ما يلي :/

ـ المكاتب المتنقلة : هذا التقليد تم العمل به في الجزائر منذ قرابة نصف قرن، وهي مكاتب تخص البلديات التي بها قرى ومداشر نائية وأحواش بعيدة عن المركز الإنتخابي، وفي الواقع أنها تخص دوماً البدو الرحل وهي تسود دومًا مناطق ولايات الجنوب وبعض المدن الداخلية، ومن محاسنها أنها تكفل التنقل للمداشر التي تبعد بنحو أربعين (40) كيلومتر عن مقر البلدية ، ولكنها في هاته التشريعيات عرفت جملة من الإنحرافات منها منع مراقبي الأحزاب وأعضاء اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات من مراقبة الصناديق المتنقلة والمبيت معها حيث توجد، والإكثارمنها حتى في ولايات ساحلية لم يكن من المتصور سابقًا أن تكون فيها هاته المكاتب مثل العاصمة ووهران...، وتحويل كلي أو جزئي لمكاتب ثابتة أوّل النهار إلى متنقلة في آخره...إلخ[2] .

ـ تأخر الإدارة في الإعلان عن قوائم المؤطرين إلى غاية ليلة الإنتخاب والإستمرار في تعديل القوائم الإسمية إلى غاية يوم الإنتخاب .

ـ تأخر الإدارة في تسليم بطاقات التأهيل لممثلي الأحزاب السياسية لمراقبة سير عملية التصويت حتى الساعات الأخيرة قبل عملية التصويت .

ـ تكليف بعض أعوان الإدارة المؤطرين بتوجيه الناخبين عند مدخل مكاتب ومراكز التصويت للتصويت لصالح حزب معين .

---

[1] – راجع القانون المتعلق بالإنتخابات المواد من 34 إلى52.

[2] - amnesty internastional, **"algèrie: des élection dans un climat de violance et de répression,(algérie : livre noire)**, paris,édition la découverte, 1997,pp 38- 39.

ـ تسليم أظرفة تحوي قوائم حزب التجمع الوطني الديمقراطي عند مدخل مراكز ومكاتب التصويت.

ـ الإمتناع في بعض مراكز التصويت من فتح الصناديق قبل بداية الإقتراع كما ينص على ذلك القانون

ـ تغييب قوائم بعض الأحزاب ماعدا قوائم حزب التجمع الوطني الديمقراطي من بعض مكاتب التصويت.

ـ ربط قوائم بعض الأحزاب بمطاط بحيث تتمزق بمجرد سحبها مما يؤدي إلى إلغائها عند الفرز.

ـ تواطؤ أعوان الإدارة المشرفين على مكاتب التصويت بتحضيرهم لأظرفة بها قوائم حزب التجمع الوطني الديمقراطي وإعطائها للناخبين دون بقية القوائم مما ينفي حرية الإختيار لديهم .

ـ تولي المؤطرين لمكاتب التصويت بالتصويت لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي وقت إنقطاع حركة الناخبين، أي ملأ الصناديق بقوائم هذا الحزب[1] .

ـ تكفل أشخاص بالتصويت بدلاً من الغير دون وكالة، وتصويت النساء دون وثائق إثبات الهوية .

ـ تفاجؤ المواطنين بأن قوائم الناخبين ممضاة مسبقا عند إلتحاقهم بمكاتب التصويت .

ـ إستبدال الأظرفة التي تحوي قوائم الأحزاب الأخرى بأخرى تحوى قائمة حزب التجمع الوطني الديمقراطي .

ـ حجز وإعتقال المرشحين وممثليهم وكذا أعضاء اللجنة المستقلة ومنعهم من متابعة عملية التصويت .

ـ إشهار السلاح في وجه المرشحين وممثليهم وتديدهم به أثناء التصويت في مراكز ومكاتب الإقتراع من طرف أعوان غير مسخرين قانونا للخدمة أثناء الإنتخابات [2] .

ـ إقرار بعض رؤساء الدوائر ورؤساء مكاتب التصويت وكذا بعض أعوان الأمن بأنم لايعترفون لا بالقانون ولا بالمنشور الذي أصدره رئيس الجمهورية الداعي لحياد ونزاهة العملية الإنتخابية .

---

[1]– عبد الناصر جابي، **الإنتخابات الدولة والمجتمع**. الجزائر: دار القصبة للنشر، 1998، ص ص384- 285.

[2]– مجوج، مرجع سابق، ص ص112- 113.

ـ نزع بطاقات التأهيل لمراقبي الأحزاب السياسية بإستثناء مراقبي حزب التجمع الوطني الديمقراطي من طرف رؤساء الدوائر .

ـ إكراه المواطنين على التصويت لصالح التجمع الوطني الديمقراطي بمطالبتهم إحضار القوائم الأخرى بعد التصويت .

ـ إخراج ورقة التصويت الخاصة بحزب التجمع الوطني الديمقراطي قبل موعد التصويت بأيام وطبعها [1] .

ـ تضخيم نسبة المشاركة من أجل فرض التزوير لصالح حزب معين .

ـ عدم آداء يمين التصويت من قبل أعضاء مكاتب ومراكز التصويت حسب ما هو مقر قانونا.

ـ عدم إحترام شخصية وسرية التصويت في بعض الأحيان للتأثير على إختيارات الناخبين

ـ تقديم تاريخ التصويت بـ : 72 ساعة في بعض المناطق التي لاتحوي مكاتب متنقلة وذلك للتأثير في النتائج.

ـ ثبوت أن أوراق التصويت في بعض المناطق تحوي علامات مميزة لتوجيه الناخبين من أجل التصويت لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي .

ـ ثبوت أن أوراق التصويت الخاصة بحزب التجمع الوطني الديمقراطي تفوق في كثير من المكاتب عدد في قوائم الإنتخاب .

ـ ممارسة التصويت بمقتضى تسجيل محصل عليه بأسماء مزيفة، أوإخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية أو إنتحال أسماء ناخبين آخرين مسجلين .

ـ إغتنام فرصة تسجيل متعدد للتصويت أكثر من مرة بغية إعطاء مزيد من الأصوات لحزب التجمع الوطني الديمقراطي الديمقراطي[2] .

وفي هذ الصدد أود أن أشير إلى إحدى عينات الإنحراف التي مورست من قبل أعوان الإدارة في هاته الإنتخابات فقد سجل في محضر فرز أصوات أحد المكاتب للنساء في إحدى الولايات الذي كان عدد المسجلات فيه هو 367 وعدد المصوتات هو 367 وعدد الأصوات الصحيحة هو 367 وعدد الموقعات بالقلم هو 367 وعدد الأصوات المحصل عليها من قبل قائمة حزب واحد هو 367 صوت ، ولا صوت لأي من الأحزاب الأخرى التي كان عددها خمسة،

---

[1] – جريدة الخبر الأسبوعي، عدد 158، بتاريخ من 11 إلى 17 مارس 2002، ص07.

[2] -Amnesty international, opcit,pp 49- 50.

وعند إستفسار رئيسة مكتب الإنتخاب المذكور ـ وهي موظفة بالولاية ـ حول واقعة إمكانية حضور كل المسجلات يوم الإنتخاب دون غياب ولا تخلف أي واحدة منهن على الرغم من طبيعة المنطقة الريفية والمحافظة أجابت بنعم لم تتغيب أي واحدة منهن، وعن ملاحظة توقيعهن كلهن بالقلم على الرغم من أميتهن وتقدم عدد كبير منهن في السن فردت بنعم حصل هذا، وعن عدم حصول القوائم الأخرى عن أي صوت قالت ربما إرتبكت الناخبات أخطاء فوضعن في الظرف قائمة حزب التجمع الوطني الديمقراطي بدلاً من وضع قوائم الأحزاب الأخرى وعند سؤالها عن إمكانية خطأ كل النساء أجابت بنعم [1] .

هذا كل ما يتعلق بأهم إنحرافات أعوان الإدارة المؤطرين للعملية الإنتخابية المسجلة أثناء عملية التصويت، والتي لم تتوقف عند هذا الحد بل إمتدت إلى غاية عملية الفرز وإعلان النتائج وهي النقطة الموالية .

2 ـ الإنحرافات المسجلة أثناء عملية الفرز :

لقد نص المشرع الدستوري في القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات على المبادئ التي يجب التقيد والإلتزام بها أثناء عملية فرز الأصوات وذلك في المواد من 53 إلى 61، وسنحاول هنا في هذا السياق قبل التطرق إلى الإنحرافات المسجلة من قبل إعوان الإدارة إستخراج أهم الأحكام الواردة في هاته المواد وذلك لكي يتسنى لنا المقارنة بين مدى تطابق التشريع القانوني مع الواقع المعاش .

ومن أهم الأحكام والمبادئ الواردة في المواد السالفة الذكر مايلي[2]:/

ـ يلي الفرز إختتام الإقتراع ويستمر دون إنقطاع إلى غاية إنتهائه، ويجري علنًا ويتم بمكتب التصويت .

ـ يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز مكتوب بحبر لا يمحى، ويحرر في نسختين يوقعهما أعضاء مكتب التصويت، ويصرح رئيس مكتب التصويت علنًا بالنتيجة ويتولى تعليقها بكامل حروفها في قاعة التصويت بمجرد تحرير المحضر .

ـ لاتعتبر الأوراق الملغاة أصواتًا معبرة أثناء الفرز، كما تعتبر أوراقًا تلك التي إحتوت على ما يلي: الظرف المجرد من الورقة أو الورقة دون الظرف، عدة أوراق في ظرف واحد، الظرف أو

---

[1] – جريدة الشروق اليومي، عدد1189، بتاريخ 16 ديسمبر 2003.

[2] – قانون الإنتخابات المواد من 53 إلى 61، ص ص 58- 60.

الورقة التي تحمل أية ملاحظة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة، الأوراق المشطوبة كليا أوجزئيا إلا عندما تقتضي طريقة الإقتراع هذا الشكل، الأوراق أو المظاريف غير القانونية....إلخ .

- يسلم رئيس مكتب التصويت نسختي محضر الفرز واللحقات للجنة الإنتخابة المكلفة بالإحصاء العام للأصوات بحضور جميع رؤساء مكاتب التصويت، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب تصويت والمستندات الملحقة با .

- يُحرر المحضر البلدي للأصوات والمتضمن جميع الأصوات ويُوقّع من قبل جميع أعضاء اللجنة الإنتخابية البلدية التي ترسل نسخة منه إلى اللجنة لإنتخابية المختصة وتعلق نسخة منه بمقر البلدية.

- تتألف اللجنة الإنتخابية البلدية من رئيس ونائب ومساعدين إثنين يعينهم الوالي من مجموع ناخبي البلدية ماعدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابم وأولياهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة.

- يحق لمترشح أوممثله قانونا في نطاق دائرته الإنتخابية أن يراقب جميع عمليات التصويت وفرز الأوراق وتعداد الأصوات في جميع القاعات التي تجري با هذه العمليات، وأن يُسجّل في المحضر كل الملاحظات والمنازعات المتعلقة بسير العمليات .

وقد أقر المشرع الجزائري مجموعة عقوبات جزائية في حالة مخالفة هاته الأحكام، ولكن رغم ذلك فإن تجاهل أعوان الإدارة المؤطرين لتشريعيات سنة 1997 لهاته المبادئ والأحكام أدى إلى إنحرافات كثيرة نورد أهمها فيما يلي :

- إمضاء محاضر فرز الأصوات على بياض أكثر من 24 ساعة قبل موعد الإنتخابات وكذا إستبدال محاضر الفرز الحقيقية بأخرة مزورة .

- إستبدال الأظرفة لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي عند الفرز في غياب المرشحين وممثليهم وأعضاء اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات الذين تم طردهم بتسخير القوة العمومية .

- إبعاد حميع من لهم علاقة برقابة الفرز من مقرات البلدية أين تجمع محاضر المكاتب ويعلق المحضر البلدي .

ـ عدم إمتثال رؤساء المكاتب بتعليق نتائح الفرز في مكاتب التصويت فور إنتهاء الفرز وفقًا للقانون[1] .

ـ منع ممثلي لأحزاب والمشحين الأحرار من تسجيل الملاحظات والتحفظات على محاضر الفرز وعدم تسليمهم محاضر الفرز .

ـ الإمتناع عن تعليق محاضر فرز اللجان البلدية والإكتفاء بإعلان النتائج شفهيا[2] .

هذا كل ما يتعلق بإنحرافات أعوان الإدارة المؤطرين للإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 أثناء عملية التصويت ثم فرز الأصوات، على ضوء هذا كيف كانت نتائج هاته التشريعيات ؟ وماهي ردود الأفعال التي ترتب على تلك النتائج وعلى ما جرى خلال الإنتخابات من تجاوزات ؟ وما مدى مساهمة الجهاز الإداري في تحديد النتائج ؟ .

الإجابة عن هاته التساؤلات ستكون في المبحث الموالي والمعنون بنتائج الإنتخابات التشريعية ومساهمة الجهاز الإداري فيها .

---

[1] – جابي، مرجع سابق، ص285.

[2] – مجوج، مرجع سابق، ص ص 122- 123.

المبحث الرابع

نتائج الإنتخابات التشريعية ودور الجهاز الإداري في تحديدها

أوضحت اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات التشريعية أن اللجان الإنتخابية الولائية إعتمدت 753 قائمة ترشيحية ضمت 7747 مرشحا تنافسوا على 380 مقعدًا في الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997، وقد نضمت هاته الإنتخابات بمشاركة 38 حزبا بالإضافة إلى الأحرار، كما تم إشراك الجالية الجزائرية بالمهجر ضمن هاته الإنتخابات .

وقد كانت النتائج المترتبة عن هاته الإنتخابات كما أعلنها الـلس الدستوري يوم 09 جوان 1997 وفقًا للمادة 163 من الدستور والمادة 117 من الأمر المتضمن القانون العضوي للالإنتخابات كمايلي [1] :

	عدد الأصوات	**النسبة %**
المسجليـ ـ ـ ـن	16.7670309	65.6
الناخبيـ ـ ـ ـن	10.999.139	34.4
الممتنعيـ ـ ـ ـن	5.768.170	95.4
الأصوات المعبر عنها	10.496.352	4.6
الأصوات الملغاة	502.787	

[1] – إعلان رقم 97- 01 ، إ د م، يتعلق بنتائج إنتخا أعضاء المجلس الشعبي الوطني، مؤرخ في 09 جوان 1997، ! 03.

أما النتائج التي تحصلت عليها الأحزاب فكانت على النحو التالي[1]:

النسبة %	عدد المقاعد	عدد الأصوات	قوائم الأحزاب الفائزة بالمقاعد
33.66	155	3.553.434	التجمع الوطني الديمقراطي
14.80	69	1.553.154	حركة مجتمع السلم
14.27	64	1.149.285	جبهة التحرير الوطني
8.72	34	915.446	حركة النهضة
5.03	19	527.848	جبهة القوى الإشتراكية
4.21	19	442.271	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
4.38	11	459.233	المرشحون الأحرار
1.85	4	149.493	حزب العمال
0.62	3	56.371	الحزب الجمهوري التقدمي
0.49	1	51.090	الإتحاد من الديمقراطية والحريات
0.35	1	36.374	الحزب الإجتماعي الحر

إلا أن هذه النتائج لم تضمها جل الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار الذين قدموا لذلك 329 طعنًا للمجلس الدستوري الذي لم يتقبل منها إلا ثلاثة طعون مؤسسة، وتبعا لذلك أعاد التوزيع النهائي لمقاعد المجلس الشعبي الوطني وعددها 380 مقعدً، إلا أن التوزيع الجديد لم يؤثر على النتائج النهائية التي كانت على النحو الآتي[2] :

- حزب التجمع الوطني الديمقراطي تحصل على 156 مقعدًا
- حركة مجتمع السلم تحصلت على 69 مقعدًا
- حزب جبهة التحرير الوطني تحصل على 62 مقعدًا
- حركة النهضة تحصلت على 34 مقعدًا
- جبهة القوى الإشتراكية تحصلت على 20 مقعدًا
- التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية تحصل على 19 مقعدًا

[1] – نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص4- 5.

[2] – المرصد الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ص 37- 38.

- المرشحون الأحرار تحصلوا على 11 مقعدًا
- حزب العمال تحصل على 04 مقاعد
- الحزب الجمهوري التقدمي تحصل على 03 مقاعد
- حزب الإتحاد من أجل الديمقراطية والحريات تحصل على مقعد واحد
- الحزب الإجتماعي الليبرالي تحصل على مقعد واحد

ردود الفعل حول نتائج الإنتخابات :

لقد أجمعت كل الأحزاب المشاركة في الإنتخابات ماعدا حزب التجمع الوطني الديمقراطي على حدوث تجاوزات وعمليات تزويركبيرة مما أدى ببعضها إلى رفع جملة من الطعون والإحتجاجات حول ممارسات بعض أعوان الإدارة خلال الإنتخابات وهوالأمر الذي كان كافيا لقيام شبه تكتلات حزبية، كما أعربت كلها عن رفض الممارسات الإدارية غير الديمقراطية، وفي ذات السياق طالبت مجموعة من الأحزاب بتعديل قانون الإنتخابات وإعادة النضر في مهمة اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات التي تحولت إلى هيئة وطنية لتزكية الممارسات غير الديمقراطية للإدارة ومراقبة الأحزاب، وفيما يلي نلخص ردود أفعال بعض الأحزاب حول تشريعيات 05 جوان 1997 :

1- حزب التجمع الوطني الديمقراطي : جاء رد فعله على لسان ناطقه الرسمي السيد حمراوي حبيب شوقي الذي عبر عن إرتياحه للنتائج المشرفة التي تحصل عليها الحزب وذلك لأنه حظي بثقة فئات كبيرة من الشعب، وأكد على أن حزبه سيسعى بكل ما أوتي من قوة لأن يكون في مستوى هاته الثقة[1] .

2 - حزب جبهة التحرير الوطني : قال ناطقه الرسمي جمال ولد عباس بأن هاته الإنتخابات عرفت تجاوزات كبيرة وخطيرة، كما أن المقاعد التي تحصل عليها الحزب في هاته الإنتخابات التشريعية لاتعبر عن عدد الأصوات الحقيقة، فعدد الأصوات والمقاعد ليس هو نفسه كما تم الإعلان عنه، لأنه لو لم يكن هناك تجاوزات من قبل أعوان الإدارة لتحصل الحزب على عدد مقاعد بين 110 و 120.

3 - حركة مجتمع السلم : أكد السيد عبد المجيد مناصرة أن الحركة تعترف بالنتائج التي ثبتت نزاهتها - وهي قليلة بل نادرة - أما في المراكز التي ثبت التزوير فيها فإن الحركة

[1]– جريدة الخبر، عدد 1980، بتاريخ 07 جوان 1997.

لاتعترف بنتائجها، كما أكد على أن المكاتب المتنقلة كلها مشكوك في نتائجها لأن عملية مراقبتها لم تتم أصلاً.

4 ـ حركة النهضة : أكد رئيس الحركة الشيخ جاب الله عبد الله أن هاته الإنتخابات كان مأساة حقيقية لاسيما خارج عواصم الولايات أين وقعت تجاوزات كبيرة وخطيرة لاحصرلها، والتي من صورها حضور مسلحين أثناء التصويت، إخراج ممثلي الأحزاب من مكاتب التصويت أثناء الفرز، وبالتالي فهاته الإنتخابات لاتعبر عن حقيقة الرأي العام .

5 ـ جبهة القوى الإشتراكية : قال السكرتير العام للحزب السيد الصديق دبايلي أن هذه الإنتخابات تندرج ضمن إرادة السلطة لتزوير النتائج حيث أن الإدارة إختارت لنفسها موقعا لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي، كما أننا بعرقلة المؤسسات التي أوجدتنا حيث إخترقت هاته المؤسسات في ممارسة مهامها التي أنشِئت من أجلها في هاته الإنتخابات ، أما اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات فلم تقم بدورها وإكتفت بالتواجد في مقراتنا البلدية والولائية، ولهذا فإن حزبه لا يعترف بنتائج هاته الإنتخابات .

6 ـ التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية : أدان رئيس الحزب السيد سعيد سعدي ما أسماه التزوير الواسع في الإنتخابات التشريعية حيث تم مثلاً إخلاء مراكز الإنتخابات كي يجري فرز الأصوات فقط في وجود ممثلي حزب التجمع الوطني الديمقراطي ـ حزب الإدارة كما سماه ـ ،كما تم تزوير نسبة المشاركة وعدد المقترعين لتسهيل فوز هذا الحزب[1].

بالإضافة إلى هذا فقد عبرت بعض الهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية التي شاركت في مراقبة هاته الإنتخابات عن مواقفها من هاته الإنتخابات ويمكننا أن نلخصها فيما يلي :

أ - بعثة الجامعة العربية : ذكر المتحدث باسم البعثة أننا لم نتلق من أي حزب أو مترشح مستقل أية ملاحظة تتعلق بمجريات العملية الإنتخابية بل على العكس من ذلك فإن الإجابة التي سمعها الوفد من كل المواقع التي زارها كانت واحدة تقريبا، وهي أن الأحزاب وكذلك ممثلي اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات ليست لديها مطالب لم يتم الإستجابة لها من قبل الإدارة، أما أثناء عمليات التصويت والفرز فإنه لم يُسجل من قبل ممثلي الأحزاب سوى أن العمليات تسير وفق أفضل الظروف، وقد أكدت تقارير كافة ملاحظي البعثة أن عمليات التصويت والفرز جرت في إطار من الحياد والنـزاهة والشفافية[2] .

[1] – جريدة الخبر، عدد 1980، بتاريخ 07 جوان 1997.

[2] – المرصد الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 42.

ب - بعثة ملاحظي منظمة الأمم المتحدة : عبر الناطق الرسمي باسم البعثة عن إعجابه الشديد بالتحضير المادي واللوجيستيكي للإنتخابات، كما عبر عن إرتياحه للإنضباط والنظام الذي تحلى به الجزائريون في آداء حقهم الإنتخابي بفعالية، لكنه أشار إلى إستقبال مكتب التنسيق الإنتخابي التابع للأمم المتحدة لشكاوي الأحزاب حول بعض التجاوزات التي ظهرت في هاته الإنتخابات، كما أشار أيضا إلى المكاتب الخاصة التي إتفق معظم الملاحظين الذين تابعوا الإنتخابات فيها على أنا لا تتوفر على ضمانات كافية لمبدأ الحياد والشفافية، وذلك لأنه خلال الفترة الفاصلة بين غلق المكاتب الخاصة وفرز الأصوات كان من الصعب على الملاحظين وممثلي الأحزاب ملاحظة أمن الصناديق، وقد لاحظ عدد من الملاحظين غياب ممثلي الأحزاب في أغلب المكاتب الخاصة .

أما بالنسبة للمكاتب المتنقلة فإن الملاحظين الدوليين تلقوا شكاوي عدد من الأحزاب السياسية فيما يتعلق بالنقص في المعلومات حول توقيت إنطلاق ومسالك القوافل، وعن عدم الترخيص لهم بمتابعة المكاتب المتنقلة [3].

ج - تصريح منسق بعثة منظمة الوحدة الإفريقية : قدم السيد أمادو توماني توري منسق بعثة منظمة الوحدة الإفريقية لملاحظة الإنتخابات التشريعية تصريحا صحفيا ذكر فبه أنه بناءً على عمل الملاحظين الأفارقة في مختلف الولايات فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية :

- تمكن الملاحظون الأفارقة من متابعة كافة مراحل العملية الإنتخابية دون أي قيد .
- كان التنظيم المادي للإنتخابات جيدًا .
- جرت الإنتخابات في جو ساده الهدوء والنضج وفي شفافية تامة وذلك بحضور ممثلي الأحزاب السياسية .
- قدمت بعض الأحزاب تحفظات للبعثة الإفريقية حول بعض الهيئات الوطنية المعنية بتنظيم الإنتخابات[1] .

د - تقرير منظمة العفو الدولية : ذكرت المنظمة في تقريرها الصادر سنة 1997 بخصوص الوضع في الجزائر أنه تم جرى تنظيم إنتخابات تشريعية، وهي أول إنتخابات تشريعية بعد تلك الملغاة سنة 1992 من طرف النظام العسكري، وقد كانت فرصة من قبل السلطة لإرساء دعائم

---

[3]– نفس المرجع الآنف الذكر، ص ص46- 47.

[1]– نفس المرجع الآنف الذكلا، ص ص 47- 48.

الشرعية الضائعة في الداخل والخارج، وجاء هذا المسعى الديمقراطي من قبل رئيس الجمهورية السيد اليمين زروال كبداية لنهاية المرحلة الإنتقالية .

وقد سجلت المنظمة في تقريرها الأفضلية التي أعطيت في هاته الإنتخابات لحزب التجمع الوطني الديمقراطي والذي أعلِن عن ميلاده ثلاثة شهور فقط قبل موعد تنظيم الإنتخابات باعتباره حزب يدعم برنامج الرئيس، لذلك جرى تدعيمه خاصة على المستويين السياسي والإعلامي، كما سُجِلت في هاته الإنتخابات تجاوزات لصالحه من قبل أعوان الإدارة [2] .

هـ ـ تقرير المرصد الوطني لحقوق الإنسان : ذكر المرصد في تقريره أن ردود الأفعال خلال هاته الإنتخابات لم تكن بنفس الصورة من قبل الأحزاب السياسية، حيث عبرت عدد من الأحزاب السياسية عن إستيائها من نتائج الإنتخابات التي وصفت بأنها مشوبة ببعض المخالفات من قبل أعوان الإدارة المؤطرين للعملية الإنتخابية وذلك من خلال التجاوزات وحتى التزوير في بعض مكاتب التصويت .

وفي هذا الموضوع بالذات إتخذ المرصد الوطني لحقوق الإنسان موقفا في بيانه الذي إطلع عليه الرأي العام عبر الصحافة، وقد ذكر فيه أن مثل هذه الممارسات إذا تبين أنها ممارسات مؤسسة وغير معزولة فإنها تشكل مساسًا بالسير الحسن للديمقراطية، ويجب أن تجد حلاً لها ضمن المؤسسات القضائية المختلفة طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها وطنيًا [1] .

تقييم عام حول الإنتخابات التشريعية ليوم 05 جوان 1997 :

بغض النضر عن نتائج الإنتخابات التشريعية التي جرت في 05 جوان 1997 وردود الأحزاب والجهات الملاحظة فيها حول نتائجها فإنه يمكننا أن نسجل جملة من الحقائق التي تجسدت فيها وهي :

1 - كشفت تقارير للأحزاب السياسية تلاعبات وتجاوزات خطيرة إرتكبها مناضلوا حزب التجمع الوطني الديمقراطي بتواطؤ من أعوان الإدارة المشرفين على تنظيم وتسيير هذه الإنتخابات في العديد من ولايات الوطن، وأكد الكثير من الملاحظين أن المراسيم التنفيذية الصادرة بخصوص مراقبة الإنتخابات وكذا مواد القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات ظلت حبرًا على ورق ولم تعرف طريقها إلى التجسيد في الميدان .

---

[2] - Amnesty international, opcit, pp77- 78.

[1] – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرصد الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي 1997. الجزائر، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، 1998، ص ص 86- 84 .

فقد ثبتت تجاوزات وعمليات تزوير مفضوحة في بعض الدوائر الإنتخابية ومراكز الإقتراع بالأدلة المادية وتم التعرف على الأشخاص المتورطين في هذا التزوير ومع ذلك لم تكن هناك متابعات قضائية [2] .

2 ـ بينت تجربة هاته الإنتخابات التشريعية إعتمادًا على شهادات مسؤولين وإداريين سابقين في أجهزة الدولة بأن مختلف العمليات اإنتخابية التي عرفتها بلادنا افتقدت إلى الحرية والديمقراطية، وأنه في ظل غياب النضج السياسي الكافي لدى الكثير من الإداريين والمسؤولين في مختلف هياكل الجهاز الإداري في بلادنا فإن ذلك ينعكس سلبيا على آدائهم البيروقراطي خلال العمليات الإنتخابية[3] .

3 ـ لقد ساد عند كثير من الأحزاب السياسية في بلادنا موجة من السخط والتنديد بالتزوير وذلك في رأيها نتيجة غياب الآليات السياسية التي تضمن نزاهة الإنتخابات في بلادنا، لأن الآليات التقنية في رأيها غير كافية في حالة تميش الأحزاب في مراقبة سير العملية الإنتخابية عبر جميع مراحلها .

4 ـ بالنسبة للجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الإنتخابات لأن الكيفية التي تسير با ليس من شأنا ضمان نزاهة الإنتخابات طالما أن الدور الذي تؤديه اللجنة التي تتشكل من رئيس وممثلي اللجنة الأحزاب لا يعدوا أن يكون دورًا شكليًا حيث أن اللجنة البلدية لمّا تقدم لها المحاضر يقوم أغلب أعضاء لجان الرقابة بالتوقيع على المحاضر بأن النتائج هي نفسها، وهو ما يعني هنا أن أعضاء اللجنة لا يقومون أصلا بمتابعة كافة أطوار عملية نقل المحاضر، وعدم التفاعل مع كافة الأحداث التي تجري في محيط العملية الإنتخابية [1].

5 ـ وأخيرًا فإنه إذا كانت الديمقراطية تعني إعطاء قيمة لصوت المواطن فإن الحديث في الجزائر ينصب عند كل رهان أو موعد إنتخابي على مدى نزاهة وإستقلالية وحياد الإدارة التي تشرف على سير العملية الإنتخابية، فقد سادت الطبقة السياسية شكوك واسعة في مدى إمكانية ضمان إنتخابات حرة ونزيهة، وذلك بالنظر إلى التركيبة الحزبية للجهاز الإداري لا تسمح له بالوقوف على الحياد .

---

[2] – جريدة رسالة الأطلس، عدد 141، بتاريخ 09 إلى 15 جوان 1997.

[3] – جريدة السفير، عدد 93، بتاريخ 17 إلى 23 أفريل 2002.

[1] – جريدة الخبر الأسبوعي، عدد 158، بتاريخ 11إلى 17 مارس 2002.

خـلاصة إسـتـنـتـاجـات

تناولنا في الفصل الأخير من بحثنا والذي جاء كفصل تطبيقي الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 كمثال، وذلك في محاولة لمعرفة مدى إلتزام الجهاز الإداري الجزائري بمبدأ الحياد، ولأن الجهاز الإداري هو المشرف الرئيسي على عملية تحضير وتنظيم أي عملية إنتخابية فإن هذا يسمح له في حالة عدم إلتزامه بمبدأ الحياد وال اهة بتحديد وتوجيه نتائجها للأطراف التي يريد فوزها .

ولكن قبل ذلك حاولنا أن نبين في المبحث الأول المعايير الدولية من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة وذلك من خلال إستعراض أهم ما جاء في القانون الدولي والمواثيق الأممية في هذا الصدد، ولاحظنا أن كلها تؤكد أنه من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة يجب على الهيئة المشرفة على تنظيم ومراقبة العملية الإنتخابية وهي في الغالب الجهاز التنفيذي أو الإداري أن تلتزم إلتزامًا تامًا بمبدأ الحياد والتجرد، فلا تسعى لترجيح كفة أي طرف أو تيار على حساب آخر، وذلك في كافة مراحل العملية الإنتخابية من بدايتها إلى نهايتها و ذلك من أجل تعزيز ثقة الشعب في العملية الإنتخابية بصفة خاصة والعملية الديمقراطية بصفة عامة .

وبعد ذلك بدأنا في دراسة مدى مساهمة الجهاز الإداري في بلادنا في تحديد نتائج الإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997، وإنطلقنا في المبحث الثاني من هذا الفصل من بداية التحضير لهاته الإنتخابات وذلك من خلال تناول مظاهر إنحراف الإدارة في هاته المرحلة وعرفنا أنها شهدت إنحرافات وتجاوزات كبيرة وخطيرة من قبل أعوان الإدارة المشرفين على تأطير هاته الإنتخابات والتي بدأت من مرحلة تسجيل الناخبين ثم خلال إختيار المؤطرين للإنتخابات وتواصلت أثناء الحملة الإنتخابية، وهي كلها إنحرافات من أجل التأثير في نتائج الإنتخابات وذلك لفوز حزب معين هو حزب التجمع الوطني الديمقراطي أو حزب الإدارة كما يسمى سياسيًا وإعلاميًا في بلادنا .

ولاحظنا في المبحث الثالث من هذا الفصل كيف تواصلت إنحرافات وتجاوزات أعوان الإدارة يوم الإقتراع سواء أثناء عملية التصويت أو أثناء عملية الفرز، حيث لجأ أعوان الإدارة بتواطؤ من مناضلي حزب التجمع الوطني الديمقراطي إلى مجموعة متنوعة من التقنيات والأساليب المختلفة من أجل التأثير في نتائج الإنتخابات، وهو ماتحقق فعلا حيث حقق "حزب الإدارة" إنتصارًا ساحقًا جعله يعبر عن إرتياحه لهاته النتائج والثقة الممنوحة له من طرف الشعب، في حين

عبرت كل الأحزاب الأخرى عن عدم رضاها وإعترافها بالنتائج التي حصلت عليها، منددة في ذات الوقت بما أسمته بالتزوير المعمم الذي قام به أعوان الإدارة، وذلك على كل المستويات وفي جميع أرجاء الوطن، وهو ما بيناه في المبحث الرابع والأخير من هذا الفصل .

هذا باختصار أهم ما جاء في هذا الفصل الأخير من بحثنا والذي نستنتج منه ما يلي :/

1 ـ إن الإنحرافات والتجاوزات التي قام بها أعوان الإدارة المؤطرين للإنتخابات التشريعية التي جرت يوم 05 جوان 1997 كانت من الكثرة والإنتشار في كامل أرجاء الوطن وعبر جميع مراحل العملية الإنتخابية ما يعطي الإنطباع أنها ليست تصرفات معزولة يقوم بها بعض الأعوان، بل تمثل إنحيازًا صارخًا على أعلى المستويات من هرم الجهاز الإداري في بلادنا لصالح حزب معين هو حزب التجمع الوطني الديمقراطي .

2 ـ إن الإنحرافات والتجاوزات التي عرفتها تشريعيات 1997 كانت نتيجة لإنخراط الإدارة في جمع الدعم لصالح حزب معين في غمرة سير العملية الإنتخابية، وذلك بإستثمار الأطر المحددة لإجراء العملية الإنتخابية، ومن هذا المنطلق فإن الضمانات الموجودة حاليا لا تكفي طالما أنها لاتسمح بتنظيم إنتخابات حرة ونزيهة في ظل إنحياز الإدارة.

3 ـ رغم تعدد وتنوع الضمانات الداعية لحياد الإدارة ـ والتي أشرنا إليها في الفصل السابق ـ إلا أنها لم تكن كافية من أجل تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة في ظل إنحياز الإدارة لفئات وتيارات معينة وبالتالي توفيرها لكل السبل والوسائل من أجل ضمان الفوز لها.

4 ـ إن غياب النضج السياسي الكافي لدى كثير من الإداريين والمسؤولين في مختلف هياكل الجهاز الإداري في بلادنا ينعكس سلبا على آدائهم البيروقراطي وخاصة خلال العمليات الإنتخابية المختلفة.

الخاتمة

يعني الحياد بصفة عامة أن يبقى الجهاز الإداري محايدا إزاء الاتجاهات السياسية المختلفة التي يموج بها المجتمع وأن يكون في خدمة الصالح العام دون التحيز لأي طرف سياسي وأن لا يعمل لفرض خطاب سياسي معين أو لنصرة عقيدة أو فئة معينة، فهو يقدم خدمات لكل المواطنين دون تفرقة بينهم، وأن لا تكون له تطلعات وآفاق سياسية قد تخرجه عن دوره الحقيقي، وهذا الحياد يعتبر ضروريا حتى لا تكون أجهزة الإدارة الضخمة بما لها من إمكانيات هائلة عنصرا مؤثرا وأداة لفرض عقيدة الجماعة الحاكمة على المجتمع .

وإن هذا الحياد لازم وضروري لإستقرار وإستمرار نشاط الجهاز الإداري، حتى لا يكون هذا الجهاز نهبا تتنازعه المصالح والقوى السياسية في المجتمع مما يصرفه عن تحقيق الكفاءة والفعالية فيما يقوم به من برامج أو يصرفه عن إنتهاج معايير العدالة والمساواة فيما يقدمه من خدمات للجمهور.

وقد إتضح لنا من خلال بحثنا في هذا الموضوع أن الإدارة في دول العالم الثالث مازال لها نفوذ وتدخل كبيرين في الحياة السياسية، فرغم إعتماد التعددية الحزبية في العقد الأخير من القرن الماضي، إلا أن الحزب الواحد سابقا قد تأقلم مع الوضع الجديد دون أن يترك السلطة، حيث إلتف حول الأجهزة الإدارية وممثلي الإدارة ليبقى مسيطرا على الحياة السياسية. وذلك عن طريق التلاعب بنتائج الإنتخابات.

فإذا أسقطنا هذا على واقع الإدارة الجزائرية. فإنه رغم ما تم إستعراضه من إجراءات وضمانات من أجل تكريس مبدأ الحياد، والعمل من أجل الحد من ظاهرة إنحياز الإدارة فإنها لم تُجدِ نفعا، فالإدارة الجزائرية لم تلتزم بنصوص المواد الدستورية ولا بالقوانين والتنظيمات المعمول بها ولا بتعليمات رئيس الجمهورية، والسبب في ذلك أن التراث الإنتخابي و الجو السياسي العام لا يبعثان على التفاؤل، ذلك أن تراثنا الإنتخابي يدعو إلى الحذر والريبة، حيث يوجد إستعداد نفسي وذهني لدى أجهزة الإدارة من ناحية ولدى المواطن العادي من جهة أخرى أن مرشح الإدارة سوف يلقى الدعم والتأييد.

والتجارب السابقة أكدت أنه ما من حكومة أجرت الإنتخابات منذ بدء التعددية الحزبية إلا وجاءت الأغلبية لصالحها ـ وإن كانت هناك إستثناءات ولكنها تؤكد القاعدة ولا تنفيها ـ وهذا يؤكد أن التجاوزات التي قام بها أعوان الإدارة أثبتت أن حياد الإدارة في بلادنا ما هو

إلا وهم بل هو وهم كبير أريد أن يطمس الحقيقة التي تشير إلى أن الإدارة مجرد خادم مطيع للسلطة السياسية وليست أبدًا موقفًا عموميًا، والسبب في ذلك أن كل القوانين التنظيمية الصادرة في هذا الإطار مثل المواد الدستورية وقانون الإنتخابات والنصوص المنشأة للجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات. وكل التعليمات الصادرة من طرف السلطات العليا في البلاد لم تجسد على أرض الواقع مبدأ الحياد لا قانونيا ولا فعليا والسبب في ذلك يعود إلى:

- **أسباب قانونية:** تتعلق بالمعالجة القانونية، وفي متناول الأحكام التي تعالج تنظيم عملية الإنتخابات على مستوى القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، بحيث لوكان هناك نصوص وأحكام قانونية واضحة وقوية في القانون لما إحتاج الأمر إلى تكوين اللجان لمراقبة الإنتخابات أو إصدار تعليمات تدعو للحياد.

- **أسباب موضوعية:** تتعلق بتشكيلة ووظائف اللجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات، وبالوسائل الممنوحة لها حيث تعتبر غير كافية وغير منطقية بالمقارنة مع الدور والمهام الملقاة على عاتقها. وأبلغ دليل على ذلك هو فشلها في تجسيد وتحقيق مبدأ حياد الإدارة في العمليات الانتخابية التي عرفتها البلاد.

ونافلة القول أنه رغم ما تم إستعراضه من إجراءات من أجل تكريس مبدأ الحياد. والعمل من أجل الحد من ظاهرة إنحياز الإدارة في الجزائر. فإن ذلك لم يتحقق بالشكل المطلوب، لكن عملية البحث عن حلول لهذه الظاهرة تبدأ أولا من الإدارة ذاتا، وذلك بالتركيز على خصائص التنظيم الإداري وصلاحياته بإعتباره المنظم والمسير للنشاط الإداري بمختلف جوانبه، كما تجدر الإشارة إلى أنه يتعين حجب الضغوط على الموظف والمتأتية من السلطة السياسية أو من الصراعات السياسية. وذلك حتى يكون في مقدوره أن يشكل سلطة محايدة، ويتعين لذلك التفكير في جملة من الترتيبات من أهمها ما يلي:

- **الضمانات القانونية:** وتتمثل في ضرورة تقنين الوظيفة العمومية في بلادنا، حيث لا يوجد لحد الآن قانون عام يحكم منظومتنا الوظيفية، ففي الوقت الذي كان ينتظر فيه صدور قانون أساسي عام للوظيف العمومي بعد طلاقه عن القانون الأساسي العامل للعامل منذ سنة 1990 تاريخ صدور الأمر رقم 90 -11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية – يتصف بالشمولية ويعتد بالخصائص الجوهرية للقطاع ككل لا سيما من حيث توحيد نشاطاته السياسية ولمراعاة طبيعة كل منهما – فإن ذلك لم يحدث لحد الآن، رغم تسجيل عرض مشروع القانون

الأساسـي العام للوظيفة العمومية على الـلس الشعبي الوطني للمناقشة والمصادقة في صائفة 1999، إلا أنه لم تتم المصادقة عليه.

فالإدارة العمومية في الجزائر تفتقر لوجود قانون يحدد مهامها ويجعلها في منأى عن التأويلات والدخول في المتاهات والحد من تدخلات السياسي في الجانب التنظيمي والإجرائي للإدارة – إلا بقدر ما يقتضيه تنفيذ برنامج الحكومة – لذا فإن الإدارة العمومية في بلادنا بحاجة إلى تزويدها بقانون من شأنه أن يزرع في الموظفين لا سيما في الإطارات روح الثقة والأمان، ويظفي على الهياكل طابع الإستقرار، بمعنى أن يرفع من قيمة الوظيفة العمومية ومن خلالها الموظف، بإعتبارها قطاعا مفضلا ينبغي أن يعزز في دولة شعارها القانون والديموقراطية والتعددية.

- **إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية:** وهو هيئة استشارية هامة جدا في تطوير الوظيفة العمومية وتكييفها مع المقتضيات المستجدة في عالمنا المعاصر ومهمته هي تحديد أولويات القطاع ومقتضياته، كما ينبغي إستشارته في كل ما يتعلق بإقتراح مشاريع نصوص تشريعية وتنظيمية تحكم شروط وعلاقات العمل في قطاع الوظيف العمومي.
- **إنشاء مجلس أعلى لأخلاقيات المهنة:** تتمثل مهمته في تقويم المظاهر السلبية التي تعتري هذا القطاع الحيوي في الدولة، كما من شأنه أن يضمن الحياد السياسي للقرارات التي قد تمس الموظفين.

إضافة إلى هذا يجب تحديد بعض الأولويات والتطلعات اللازمة لتجسيد مبدأ الحياد السياسي للإدارة على أرض الواقع ومنها:

1) تكييف الوظيفة العمومية مع أحكام دستور 1989 المعدل في عام 1996 من حيث تجسيد مفهوم جديد للدولة، وذلك من خلال القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، والذي يتم فيه تحديد العلاقة بين السلطة السياسية والجهاز الإداري.

2) تحديد مهام وصلاحيات الإدارة العمومية بوضوح، وذلك بما يسمح بتقييم أعمالها بدقة.

3) تعميم مبدأ ديموقراطية الوظيفة العمومية من خلال تكريس مبدأ المساواة و االإستحقاق في تولية الوظائف العمومية لا سيما القيادية منها، هذه المساواة تكون سواء في التوظيف أو في الحقوق والواجبات، وهذا من أجل تفادي التوظيف عن طريق

الوراثة، أو المحاباة السياسية أو العائلية، وذلك في مقابل المساواة أمام القانون و الأعباء العامة.

4) تكريس مبدأ الجدارة دون تمييز في الجنس أو العرق أو الدين أو الولاء الحزبي أو الشخصي، إذ العبرة بالكفاءة النـ اهة والإخلاص.

5) إحداث ميكانيزمات تضمن إجراء تقييم مستمر لدور مهام الإدارة، والعمل على تقويمها وتكييفها مع مقتضيات الإدارة العصرية، وهنا ينبغي التركيز على دور المـلس الأعلى للوظيفة العمومية.

في الأخير نقول أن البيئة التي أنجبت التعددية لا تحمل بوادر تحول فعلي نحو الديموقراطية سواء من حيث القوانين المنظمة لهذا التحول، أو من حيث الظروف المهيأة له من جانب النظام والمعارضة على حد سواء، لأن المعيار الذي يجب إستعماله لقياس درجة تطوير العملية الديموقراطية في مجتمع ما لا يتحدد بعدد الأحزاب المعترف بـا من قبل النظام، ولكن على العكس من ذلك يتحدد بنسبة التحقيق الفعال للتداول على السلطة، والذي لا يتأتى إلا باحترام قواعد اللعبة الديموقراطية من جميع أطرافها سواء السلطة السياسية أو الأحزاب وذلك عن طريق إنتخابات حرة ونزيهة يلتزم فيها الجهاز الإداري إلتزامًا تامًا بمبدأ الحياد أثناء تحضيره وتنظيمه لهاته الانتخابات.

فتجارب الانتخابات السابقة أثبتت أن ما من حكومة أجرت إنتخابات منذ فتح باب التعددية الحزبية في بلادنا إلا وكانت نتائج الانتخابات لصالحها، وهذا هو الجو العام الذي يسود الإدارة الجزائرية. فهل هذا الجو يضمن أن تأتي الانتخابات اللاحقة معبرة تعبيرا صادقا عن الرأي العام في الجزائر؟.

لا أظن أن تغير مثل هذا الجو العام في ظل الأوضاع الراهنة أمر سهل، ومع ذلك فلنرجو الخير ولنعش مع الأمل، والأيام كفيلة بتوضيح الحقائق.

المـلاحـق

توزيع الحوافز على مؤطري العملية الانتخابية

المرجع : المرسوم التنفيذي 75/97 المؤرخ في 15 مارس 1997.

❖ مركز التصويت:

- 4000 دج لرئيس المركز.
- 2000 دج لكل واحد من أعضاء مركز التصويت.

* مكتب التصويت:

- 4000 دج لرئيس مكتب التصويت.
- 2000 دج لكل واحد من الأعضاء الأساسيين.
- 1000 دج لكل واحد من الأعضاء الإضافيين.

* مركز التصويت المتنقل:

- 6000 دج لرئيس مكتب التصويت المتنقل.
- 4000 دج لكل واحد من الأعضاء الأساسيين.
- 2000 دج لكل واحد من الأعضاء الإضافيين.

الجرائم المتعلقة بالحملة الانتخابية

المرجع : القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

الجرائـــــم	مادة التجريم	العقوبات الأصلية المقررة			عقوبات أخرى
		السجن	الحبس	الغرامة	
إقامة الحملة الانتخابية خارج الفترة القانونية	210 من قانون الانتخابات			من 50000 دج إلـى 10000 دج	الحرمان من حق التصويت وحق الترشح لمدة06 سنوات على الأقل
استعمال الممتلكات أو الوسائل العمومية التابعة للشخص المعنوي الخاص أو العمومي أو مؤسسات أو هيئات عمومية	211 من قانون الانتخابات		من سنتين إلى خمس سنوات	مـــــن 10000 دج إلـــــى 50000 دج	
استعمال أماكن العبادة والتعليم الأساسي والثانوي والجامعي ومراكز التكوين المهني وأي مؤسسة تعليم أو تكوين عمومية أو خاصة لأغراض الدعاية الحزبية	211 من قانون الانتخابات		من سنتين إلى خمس سنوات	مـــــن 10000 دج إلـــــى 50000 دج	
القيام بسلوك أو عمل أو موقف غير مشروع أو غير قانوني أو أخلاقي	212 من قانون الانتخابات		من خمسة أيام إلى ستة أشهر	مـــــن 150دج إلـــــى 1500دج	جواز النطق بالعقوبتين معا
استعمال رموز الدولة لأغراض الدعاية الحزبية	213 من قانون الانتخابات	من خمس سنوات إلى عشر سنوات			

الجرائم المتعلقة بالتمويل

المرجع: قانون الانتخابات وقانون العقوبات

الجرائم الأصلية	مادة التجريم	العقوبات الأصلية المقررة			عقوبات أخرى
		السجن	الحبس	الغرامة	
الرشوة في الانتخابات	1/126 من قانون الانتخابات	من سنتين إلى عشر سنوات		من 500 دج إلى 5000 دج	
التأثير على الناخب بالهبات أو العطايا أو بالوعود بالوظائف أو بمزايا أخرى للحصول على صوت الناخب أو لحمل الناخب على الامتناع عن التصويت	129 من قانون الانتخابات		من سنتين إلى خمس سنوات	من 500دج إلى 5000دج	
عدم إعداد حساب حملة انتخابية يتضمن مجموع الإجراءات المتحصل عليها والنفقات التي تمت حسب مصدرها وطبيعتها	215 من قانون الانتخابات			من 10000 دج إلى 50000 دج	حرمان من حق التصويت والترشح لمدة 06 سنوات على الأقل
تلقي المترشح هبات أو مساهمات من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي من جنسية أجنبية	214 من قانون الانتخابات		من سنة واحدة إلى خمس سنوات	من 500دج إلى 5000دج	
شراء أو بيع الأصوات	106 من قانون الانتخابات			غرامة تساوي ضعف قيمة الأشياء المضبوطة أو الموعود با	حرمان من حقوق المواطن ومن كل وظيفة أو مهمة عامة لمدة سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر

الجرائم المتعلقة بعملية التصويت

المرجع: قانون العقوبات وقانون الانتخابات

الجرائــــم المقررة	مادة التجريم	العقوبات الأصلية المقررة			عقوبات أخرى
		السجن	الحبس	الغرامة	
التأثير على تصويت الناخب بالتهديد بفقدانه منصبه أو عائلته أو ممتلكاته أو أي ضرر آخر	207 من قانون الانتخابات 129 من قانون العقوبات	من سنتين إلى عشر سنوات		من 500 دج إلــى 5000 دج	
التهديد المصحوب بالعنف و التعدي	201 من قانون الانتخابات		من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات		
حصول أو تحويل الأصوات أو حمل ناخب على الامتناع عن التصويت باستعمال أخبار خاطئة أو افتراضية أو مناورات احتيالية أخرى	202 من قانون الانتخابات 102 أو 103 من قانون العقوبات		من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات		حرمان من حق التصويت والترشح لمدة سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر
تعكير صفو عمل مكتب التصويت أو إخلال بحق التصويت أو حرية التصويت أو منع مترشح أو من يمثله قانونا من حضور عملية التصويت	203 من قانون العقوبات		من ستة أشهر إلى سنتين		حرمان من حق التصويت والترشح لمدة سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر
دخول قاعة الاقتراع مع حمل سلاح بيّن أو مخفي	201 من قانون الانتخابات		من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات		

الجرائم المتعلقة بعملية الفرز

المرجع: قانون الانتخابات

الجرائـــم المقررة	مادة التجريم	العقوبات الأصلية المقررة			عقوبات أخرى
		السجن	الحبس	الغرامة	
كل من كان مكلفا في الاقتراع إما بتلقي الأوراق المتضمنة أصوات الناخبين أو بحسابا أو فرزها ثم قام بإنقاص أو زيادة في المحضر	200 من قانون الانتخابات	من خمس سنوات إلى عشر سنوات			
اختطاف صندوق الاقتراع المحتوي على الأصوات المعبر عنها والتي لم يتم فرزها	205من قانون الانتخابات	من خمس سنوات إلى عشر سنوات			
حصول كل إخلال بالاقتراع صادرا عن أي عضو من الأعضاء مكتب التصويت أو عن أي عون مسخر مكلف بحراسة الأوراق التي تم فرزها	206 من قانون الانتخابات	من خمس سنوات إلى عشر سنوات			

الجرائم المتعلقة بتسجيل الناخبين

المرجع: قانون الانتخابات

الجرائـــم المقررة	مادة التجريم	العقوبات الأصلية المقررة			عقوبات أخرى
		السجن	الحبس	الغرامة	
كل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو إخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية	194 من قانون الانتخابات		من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات	من 500 دج إلـى 5000 دج	
كل تزوير في شهادة تسجيل أو تقديمها أو في شطب القوائم الانتخابية	195 من قانون الانتخابات		من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات	من 1500 دج إلـى 15000 دج	
كل شخص يعترض سبيل عمليات ضبط القوائم الانتخابية أو إتلاف القوائم أو البطاقات	196 من قانون الانتخابات		من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات	من 1500 دج إلـى 15000 دج	
كل تسجيل أو محاولة تسجيل أو شطب اسم في قائمة انتخابية بدون حق	197من قانون العقوبات		من ثلاث أشهر إلى ثلاث سنوات	من 1500 دج إلـى 15000 دج	حرمان من ممارسة الحقوق المدنية لمدة سنتين على الأقل وخمس سنوات على الأكثر

قائمة المراجع

1 - المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1. أبوجرة، سلطاني، **جذور الصراع في الجزائر**. الجزائر، المؤسسة الجزائرية للطباعة: 1995
2. أويحيى، العيفا، **النظام الدستوري الجزائري**. الجزائر: دار ريحانة،2002.
3. أمين عبد الهادي، حمدي، **نظرية الكفاية في الوظيفة العمومية**. بيروت: دار الفكر، العربي،1966.
4. (ـ ـ ، ـ ـ)، **الإدارة العامة المقارنة: أساليب البحث وتطبيقاتا**. بغداد: مطبعة المعارف، 1970.
5. أندري جوليان،شارل، **إفريقيا الشمالية تسيير**، (ترجمة مجموع من الشخصيات التونسية). تونس: الدار التونسية للنشر،1976.
6. أنس قاسم، محمد، **مذكرات في الوظيفة العامة**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
7. بوحوش، عمار، الذنيبات، محمد محمود، **مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2001.
8. بوقفة، عبد الله، **الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته**. الجزائر: دار ريحانة،2002 .
9. بوالشعير، سعيد، **النظام السياسي الجزائري**. الجزائر: دار الهدى،1993.
10. (ـ ـ ـ)،(ـ ـ ـ) ، **القانون الدستوري والنظم المقارنة**. الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية،1988.
11. بسيوني، عبد الغني، **النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي**. الإسكندرية: منشأة المعارف،1995.
12. بربر، كامل، الإدارة **العامة: عملية وتنظيم**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.
13. البركة، حسن، **أبعاد الأزمة في الجزائر**. الجزائر: دار الأمة، 1997.

14. جابي، عبد الناصر، **الإنتخابات: الدولة والمجتمع**. الجزائر: دار القصبة للنشر، 1998.
15. درويش،عبد الكريم، تكلا، ليلى، **أصول الإدارة العامة**. القاهرة: المكتبة الإنجلومصرية، 1976.
16. درويش، إبراهيم، **التنمية الإدارية**. القاهرة، دار النهضة العربية، 1979.
17. الدماصي، حمدي، **تولية الوظائف العامة**. القاهرة: المكتبة الإنجلومصرية، 1985.
18. الواندوي، هشام، **الإدارة والسياسة**. بغداد: مركز البحوث الاقتصادية والإدارية، 1975.
19. يوسف حتي، ناصف، **القانون الدولي**. بيروت: دار النهضة العربية، 1988.
20. كمال أبو المجد، أحمد، **الرقابة على دستورية القوانين**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1976.
21. لعشب، محفوظ، **التجربة الدستورية في الجزائر**. الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001.
22. المجذوب، طارق، **الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري**. بيروت: الدار الجامعية، 2000.
23. مورشتين ماركس، فريتز، **دولة الإدارة**، (ترجمة إبراهيم علي أبراسي). القاهرة: المكتبة الإنجلومصرية، 1963.
24. مزغني علي، شمس، **القانون الدستوري**. القاهرة: دار الكتب، 1983.
25. محيو، أحمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**،(ترجمة محمد عرب صاصيلا). الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية، 1996.
26. مصطفى أمين، أمين، **الجرائم الانتخابية ومدى خصوصية القضاء في مواجهة الغش الانتخابي**. الإسكندرية: الدار الجامعية الجديدة للنشر،2000.
27. مقدم، سعيد، **أخلاقيات الوظيفة العمومية**. الجزائر: دار الأمة، 1997.
28. مرهج أيوب، علي، **الوظيفة العامة في لبنان**. بيروت: منشورات حلبي الحقوقية، 1999.
29. مركز حقوق الإنسان، **حقوق الإنسان والانتخابات**. جنيف: 1994.

30. المرصد الوطني لحقوق الإنسان، **التقرير السنوي لسنة 1997**. الجزائر: المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، 1998.

31. س، جاني، جوديل، جيل، **الانتخابات الحرة وال يهة**. (ترجمة أحمد منيب، فايزة الحكيم)، القاهرة: الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، 2000.

32. سعيدان،علي، **بيروقراطية الإدارة الجزائرية**. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981.

33. عبد العزيز شيحا، إبراهيم، **أصول الإدارة العامة**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1973.

34. عبد القادر الجمال، أحمد، **دراسات** في **الإدارة العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1957.

35. عوابدي، عمار، **القانون الإداري**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.

36. (ـ ـ ـ، ـ ـ ـ) ، **دروس** في **القانون الإداري**.الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000 .

37. عثمان محمد عثمان، حسين، **الإدارة العامة**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1996.

38. فؤاد مهنا، محمد، **سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتا** في **ضوء علم التنظيم والإدارة.** القاهرة: دار النهضة العربية، 1978.

39. صدوق، عمر، **آراء سياسية وقانونية** في **بعض قضايا الأزمة**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

40. القباني، بكر، **الوجيز** في **الإدارة العامة**، بيروت: دار النهضة العربية، 1977.

41. القيسي، محي الدين، **مبادئ القانون الإداري**. بيروت: منشورات حلبي الحقوقية، 1999.

42. رشيد، أحمد، **نظرية الإدارة العامة: العملية الإدارية** في **الجهاز الإداري**. القاهرة:دار النهضة العربية، 1969.

43. تابيلي، عبد المنعم، **تطور مفهوم الحياد عبر المؤتمرات الدولية**. دمشق: منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، 1977.

44. تامالت، محمد، **الجزائرمن فوق بركان: حقائق وأوهام(1988-1999).** الجزائر:دار القصبة، 1999.

45. توفيق، محمد، **علم الإدارة العامة**، القاهرة: المكتبة الإنجلومصرية، 1978.

46. الخولي، لطفي، **عن الثورة** في **الثورة بالثورة: حوارمع بومدين**. بيروت: دار القضاء، 1975.

47. ذبيان الربيع، أحمد، **السلوك الديموقراطي** في **ضوء التجربة الأردنية**. عمان: مطبعة الشرق، 1992.

ب- المقالات:

1. بوكرا، إدريس،" نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاللأمر97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب "، **مجلة إدارة**، عدد02، 1998.
2. بن صالح، "حافظ خواطر حول حياد الموظف العمومي في تونس "، **مجلة إندماج**، عدد 15، جوان 1981.
3. جين، ر، ب،"لجنة الخدمة المدنية الأمريكية ووضعها في الجهاز الحكومي "، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة14. عدد3، ديسمبر 1972.
4. جرادي، عيسى،" التعددية والأحزاب السياسية في الجزائر "، **رسالة الأطلس**، عدد، 209، 05 إلى 1980/10/11.
5. الدايم، عبد الحليم،" أحداث أكتوبر تحت ا لهر "، **التضامن**، عدد16، أكتوبر1993.
6. درويش، إبراهيم،" السلطة والتنظيم الإداري "، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة14، عدد2 ، ديسمبر1972.
7. الطبطاني، عادل،" واجب التحفظ في سلوك الموظف العام "، **مجلة الحقوق**، السنة10، عدد4، ديسمبر1986.
8. الشريف، عزيزة،"مبدأ الحياد الوظيفي "، **مجلة العلم الإدارية**، السنة28، عدد1، يونيو 1982.

جـ - الوثائق الحكومية:

* المواثيق:

- ميثاق الجزائر 1964.
- الميثاق الوطني 1976.
- الميثاق الوطني المثرى 1986.

* الدساتير:

- دستور 1963.
- دستور 1976.
- دستور 1989.
- تعديل الدستور لسنة 1996.

* القوانين والمراسيم:

- ج ج د ش ،قانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، عدد21 جويلية 1989.
- ج ج د ش ،أمر رقم 79-09 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، مارس1997.
- ج ج د ش ،المرصد الوطني لحقوق الإنسان، تقرير توثيقي، الانتخابات التشريعية ليوم 05جويلية1997، جوان 1997.
- ج ج د ش ،مرسوم رقم 85-59 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المؤرخ في 1985.
- ج ج د ش ،مرسوم تنفيذي رقم 93-54 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة إلى الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية 1993/02/26.
- ج ج د ش ،مرسوم رئاسي يتعلق بالجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، 06 مارس 1997.
- ج ج د ش ،إعلان رقم 97/01 يتعلق بنتائج انتخابات ا الس الشعبي الوطني المؤرخ في 09 جوان 1997.

د- الأعمال غير المنشورة:

1. بوالشعير، سعيد، علاقة المؤسسات التشريعية بالمؤسسات التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، الجزء الأول. معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984.
2. بوخروبة، كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، رسالة ماجستير. كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1999.
3. بن عيشة، عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير. كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1999.
4. جباري، كريمة، الإصلاحات السياسية في الجزائر(1989.1997) ، رسالة ماجستير. كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001.
5. جوج، ساعد، دور الإدارات في العملية الانتخابية،رسالة ماجستير. كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2002.
6. مناع، العلجة، التعددية الحزبية في الجزائر ودورها في بناء الديموقراطية،رسالة ماجستير. كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
7. سعد الله، عمر، الأبعاد السياسية في التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، رسالة ماجستير. معهد الحقوق، جامعة الجزائر،1976.
8. قاسي، عمران، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، آليات ضمانها في نص التعديل الدستوري لعام 1996، رسالة ماجستير. كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2002.
9. الشريف، مصطفى، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير. معهد الحقوق، جامعة الجزائر،1981.

ه- الموسوعات والقواميس:

1. بادوس، جوزيف، **القاموس الموسوعي الإداري**. بيروت: منشورات حلبي الحقوقية، 2000.
2. الباشا، محمد، الكافي: **معجم عربي حديث**. بيروت: شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، 1992.

3. بن الحاج يحي، الجيلالي، **القاموس المدرسي**. الجزائر: المؤسسة الوطنية الجزائرية للكتاب، 1984.
4. الجر، خليل، **المعجم العربي الحديث**. باريس: مكتبة لاروس، 1973.
5. دوهاميل، أوليفي، ميني، إيف، **المعجم الدستوري**،(ترجمة منصور القاضي). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1996.
6. الكيالي، عبد الوهاب، وآخرون، **موسوعة السياسة**. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1991.

و- الجرائد :

1. رسالة الأطلس، الأعداد 141/140/139/138.
2. الخبر الأسبوعي، عدد 158.
3. السفير الأسبوعي، عدد 93.
4. الخبر اليومي، الأعداد 2031/1980/1979/1978/1976/1793.
5. الشعب، عدد 11120.
6. ليبرتي، عدد 1182.

2 - المراجع الفرنسية:

A- LIVRES :

1.Amnesty international. **alégerie le livre noire"des** élection dans un climat de violance et de réprission, paris, edition de découverte, 1997.
2.Auby, jean-marie, auby.jean-bernard**, droit de la fonction publique**. Paris, dalloz, 1991.
3.ben saleh, t. **la république algérienne**. Paris ,lgdj, 1979.
4.bourdoncle, ren. **Fonction publique et liberté d opinion en droit positif français.** Paris, 1959.
5.burdeau, georges. **Les liberte publique**, paris, 1972.
6.Conac, generale. **La fonction publique aux états unis : eaussi sur le régime du service civile federale**, paris, 1958.
7.Delabadére, andré. **Traite de droit administratif**, paris, 1975.
8.Deverger, morice. **Institution politique et droit constitutionnel**, paris, puf, 1976.
9.Fazelly, mk. **Làctivtè politique des fonctionnaire dans** un contexte de sous -devllopement,paris, buld liiap, 1973.
10.Flory, morice. Montran,roberte. **Les régimes politique du pays arab,** alger, pup, 1983**.**
11.Gazie, f**. la fonction publique dans le mond**., paris, cujas, 1972.
12.Leca, jean. **Parti et eat en algér**ie, paris, cnrs, 1975.
13.Mongeon, mare,et autre**. Hachette: le dictionnaire du français**, alger, enag, 1971.
14.Pactet, pierre. **Institution politique et droit constitutionnel**, paris, armed colin, 6ed, 2000.
15.Qandement, paul-marie. **Le service civile britanique**,paris , 1952.
16.Vellet, jean-paul. **Le service publique française**, paris, ellipses, 2000.
17.Van lang, agathe, gondium, genéviéve**. Dictinnaire de droit administratif**, paris, dalloz, 2ed, 1999.

B- articles:
1.Leca, jean et valtin, jean-claud. (l àlgérie politique institut-ions et régime), **press de la fonction mondiale des sciences politiques**, paris, N°111, 1975**.**

فهرس البحث